

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



**GESTIÓN Y GOBERNANZA LOCAL EN
PERSPECTIVA COMPARADA: LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE MODERNIZACIÓN
ADMINISTRATIVA EN LOS GOBIERNOS
LOCALES DE GALICIA Y EL NORTE DE
PORTUGAL.**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Enrique José Varela Álvarez

Bajo la dirección de los doctores

Argimiro Rojo Salgado
Ernesto Carrillo Barroso

Madrid, 2010

- ISBN: 978-84-693-3370-9

**GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA LOCAL EN
PERSPECTIVA COMPARADA.**

***Las políticas públicas de modernización administrativa en los
gobiernos locales de Galicia y el Norte de Portugal***

Tesis doctoral elaborada por

ENRIQUE JOSÉ VARELA ÁLVAREZ

Presentada al Programa de Doctorado de Gobierno y Administración Pública
del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Dirigida por: Dr. D. Argimiro Rojo Salgado y Dr. D. Ernesto Carrillo Barroso

(ABRIL DE 2009)

Índice

PRIMERA PARTE:

INTRODUCCIÓN GENERAL A LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL Y A LA GOBERNANZA EN EL MARCO DE LA CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

1. Introducción.....	9
2. Delimitación del objeto de estudio y preguntas de investigación	
2.1. Delimitando el objeto de estudio.....	11
2.2. Preguntas de investigación.....	19
3. Hipótesis y resultados esperados.....	22
4. Metodología.....	31
5. Plan de exposición.....	46

CAPÍTULO II: GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA EN EL ÁMBITO LOCAL

1. Introducción.....	51
2. Definiendo gestión pública local y gobernanza local.....	52
2.1.1. Gestión pública local.....	65
2.1.2. Déficit metodológicos en la aproximación a la gestión pública: un análisis basado en la calidad.....	100
2.1.3. ¿Qué es la gestión pública local?.....	112
2.2.1. Gobernanza local.....	119
2.2.2. Algunos problemas conceptuales sobre la gobernanza.....	121
2.2.3. Déficit metodológicos en la aproximación a la gobernanza.....	130
2.2.4. ¿Qué es la gobernanza local?.....	137

3. Conclusiones.....143

SEGUNDA PARTE:

**LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL Y LA GOBERNANZA EN LOS
GOBIERNOS Y ADMINISTRACIONES LOCALES DE ESPAÑA Y
PORTUGAL**

**CAPÍTULO III: EL CAMBIO ADMINISTRATIVO EN LAS
SOCIEDADES OCCIDENTALES: BREVE REVISIÓN PARA EL CASO DE
ESPAÑA Y PORTUGAL**

Presentación de la Segunda Parte.....	146
1. Introducción.....	149
2. Procesos de cambio en las administraciones públicas.....	152
3. Análisis comparado de la modernización: el caso de la OCDE y la Unión Europea.....	168
3.1. OCDE.....	170
3.2. Unión Europea.....	172
4. El sistema de gobierno y administración multinivel en España y Portugal.....	182
4.1. Puntos en común y asimetrías en los sistemas político-administrativos portugués y español.....	191
5. Implicaciones de los sistemas político-administrativos y los procesos de cambio en la gestión pública local y la gobernanza local en los respectivos estados.....	195
5.1. Reformas y modernizaciones en Portugal y España.....	197
5.2. Procesos de modernización administrativa en España y Portugal.....	199

5.3. Modelos y técnicas de gestión pública más utilizados en España y Portugal.....	202
---	-----

6. ¿Innovación o isomorfismo en la gestión pública y gobernanza local en España y Portugal?.....	211
--	-----

CAPÍTULO IV: GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA LOCAL EN GALICIA Y EL NORTE DE PORTUGAL: UN MARCO TERRITORIAL Y POLÍTICO-ADMINISTRATIVO COMÚN DE REFERENCIA

1. Introducción.....	217
----------------------	-----

2. Nuevos espacios de actuación para la gestión pública local: las eurorregiones.....	224
---	-----

2.1. Historia.....	228
--------------------	-----

2.2. Características generales: análisis territorial y socioeconómico.....	239
--	-----

2.3. Marcos político-administrativos de Galicia-Norte de Portugal: análisis de redes de actores, organizativo y de gestión.....	245
---	-----

2.3.1. La Comunidade de Trabalho Galicia-Norte de Portugal.....	250
---	-----

2.3.2. El Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.....	269
--	-----

2.4. Proyectos de gestión compartidos: los Programas Interreg.....	290
--	-----

2.5. Las líneas de actuación transfronterizas relacionadas con la gestión pública local y la gobernanza.....	300
--	-----

2.5.1. Iniciativas Comunitarias que enmarcan la GPL y la GL en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.....	306
--	-----

3. GPL y GL en los concellos de Galicia y el Norte de Portugal.....	310
---	-----

TERCERA PARTE:

ESTUDIOS DE CASO: INICIATIVAS DE GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA LOCAL EN LOS CONCELLOS DE GALICIA Y EN LAS CÂMARAS DE LA REGIÃO NORTE DE PORTUGAL

CAPÍTULO V: ESTUDIOS DE CASO DE GESTIÓN PÚBLICA LOCAL Y GOBERNANZA LOCAL EN LA EURORREGIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL: DE INICIATIVAS DE GESTIÓN PÚBLICA A INICIATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MODERNIZACIÓN

Presentación de la Tercera Parte.....	317
1. Introducción.....	321
2. Justificaciones de la elección de casos.....	326
3. Estudio de casos de GPL y GL en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.....	338
3.1. Estudios de casos de "gestión pública local" y de "políticas públicas de modernización transfronteriza".....	338
3.2. Análisis de los estudios de casos.....	346
3.2.1. Estudios de casos de "gestión pública local".....	346
3.2.2. Estudios de casos de "políticas públicas de modernización local".....	377
4. ¿Existe una GPL y GL común para los concellos de Galicia y la Região Norte de Portugal?.....	427

CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES

1. Resumiendo el proceso del estudio.....	431
2. Conclusiones sobre las preguntas de la investigación, las proposiciones, las hipótesis y los resultados esperados	432

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CONSULTADA

ÍNDICES DE CUADROS, FIGURAS Y GRÁFICOS

PRIMERA PARTE:
INTRODUCCIÓN GENERAL A LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL
Y A LA GOBERNANZA EN EL MARCO DE LA CIENCIA
POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

1. Introducción

A lo largo de las siguientes líneas introductorias pretendemos abordar aquellas cuestiones que tienen que ver con el sentido, proceso, preguntas y metodología de la Tesis Doctoral relacionada con la *gestión pública y gobernanza local en perspectiva comparada. Las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el Norte de Portugal*.

Para ello se procederá a justificar el objeto de estudio planteando las preguntas de la investigación que nos ayuden a aproximarnos a la hipótesis general de la Tesis. Tras lo cual, avanzaremos sobre la delimitación del objeto de estudio en función del interés que suscitan los Gobiernos y Administraciones locales, como parte de un entramado administrativo multinivel e intergubernamental, así como los elementos que los definen y caracterizan en el contexto propuesto. Esbozada la parte de contexto político-administrativa local, se planteará el objeto de investigación (sistemas, estructuras y actuaciones de los gobiernos y administraciones locales de Galicia-Norte de Portugal), la hipótesis general de la misma, a la que se incluirá un esquema que contempla el objetivo general (descripción y análisis del marco de la gestión pública y la gobernanza en los Concellos de Galicia y el Norte de Portugal), y los objetivos específicos, desarrollados en torno a cuatro proposiciones, con sus correspondientes subhipótesis y los resultados esperados tras el análisis del problema.

La metodología de la investigación ha sido diseñada para poder resolver las preguntas de investigación, las proposiciones y las hipótesis planteadas en el apartado anterior; de esta forma las variables expuestas y los métodos y técnicas de investigación (muy centrados en el estudio de casos), son el resultado de la operacionalización de preguntas-proposiciones-hipótesis, siendo analizadas siguiendo una metodología eminentemente cualitativa (sobre todo entrevistas y estudios de casos), a la que se añade de forma más concreta y específica métodos de investigación cuantitativos como las encuestas.

Ya al final del capítulo, se diseña un plan de exposición que pretende sintetizar la presentación de la investigación, articulada en torno a tres grandes apartados relacionados con el contexto teórico del objeto de estudio; el análisis del marco comparado de la gestión y la gobernanza local en España y Portugal; para finalizar con los estudios de caso que apoyarán los argumentos mostrados sobre la gestión y las políticas públicas de modernización en los ámbitos transfronterizos de España y Portugal.

2. Del objeto de estudio y preguntas de investigación

2.1. Delimitando el objeto de estudio

El propósito de esta investigación es analizar la gestión pública y la gobernanza local en España y Portugal, más concretamente en las organizaciones locales de Galicia y el Norte de Portugal, y en particular del entramado administrativo de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

Para abordar este objeto de estudio debemos dejar de lado la mayor parte de la pléyade de organizaciones pertenecientes al "archipiélago administrativo" (RAMIÓ, 1999: 11), consecuentemente a su constelación de niveles de gobierno, a fin de adentrarnos con cierta seguridad y con los necesarios límites en los gobiernos y administraciones locales que nos interesan de la vasta, heterogénea y fragmentada *galaxia* local (BOTELLA, 1992: 145-160; MENY, 1995: 121-162)¹ en España y Portugal: los municipios y sus ayuntamientos-câmaras como órganos de representación política, participación ciudadana y gestión pública.

Organizamos nuestra particular *galaxia* institucional y político-administrativa, que mostramos en el cuadro Nº 1 y que sigue la lógica y

¹ Recogiendo el término acuñado por BOTELLA para el sistema de gobierno local en España, y repetido por MENY para el francés, donde critica de una forma abierta el supuesto uniformismo de nuestro sistema político-administrativo local: "A los ojos del observador, la supuestamente homogénea realidad de los gobiernos municipales constituye un mosaico variadísimo de situaciones, de problemas, de realidades completamente distintas en términos políticos, económicos y sociales. Tratar de reducir a la unidad tal complejo mundo exige razones en términos de dispersión y fragmentación: nos hallamos más bien ante un archipiélago, ante una galaxia, en la que se puede encontrar todo tipo de realidades y de procesos" (BOTELLA, 1992: 145).

estructura establecida en la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (L.O.F.A.G.E.), en torno a cuatro dimensiones: una nuclear, otra periférica y otra funcional, además de la exterior².

Podemos ver así plasmada, de una forma esquemática, la enorme complejidad de objetos de estudio posibles (algunos de ellos) de la que queremos huir, donde también aparece el núcleo en el que deseamos centrar todos nuestros esfuerzos investigadores, que no es otra que esta "pequeña" parte del todo que suponen los ayuntamientos en España, como actores clave del sistema político-administrativo local (art. 131 C.E., y arts. 11, 19 y 20 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local) (ver cuadro N° 1):

² Quedan fuera, desde luego, el complejo de Administraciones Mediales, Independientes u órganos atípicos y Corporativas, bien estudiadas por BAENA (1992), PASTOR (2002: 201-228; 229-254) y PÉREZ (2002: 55-80).

Cuadro N° 1: "Una de las Posibles <i>Galaxias</i> Político-Administrativas (España)"				
Niveles de Administración / Niveles de Gobierno	Administración Nuclear	Administración Periférica	Administración Funcional o Institucional	Administración Exterior
Unión Europea	Direcciones Generales de la Comisión Europea	Oficinas de las Instituciones Europeas en los Estados Miembros (Parlamento, Comisión Europea...)	Agencias	Alto Representante Política Exterior y Seguridad Común, Comisiones de Exteriores del Parlamento y del Consejo...
Administración General del Estado	Ministerios	Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno	Entidades Públicas Empresariales, Organismos Autónomos, Agencias...	Embajadas y Consulados
Comunidades Autónomas	Consejerías	Delegaciones y Subdelegaciones Provinciales de la Administración Autonómica	Entidades Públicas Empresariales, Organismos Autónomos, Agencias...	Acción Exterior: Oficinas de Representación en Bruselas. "Embajadas" en otros países
Gobiernos y Administraciones Locales (Municipios)	Concejalías	Distritos y/o Parroquias	Entidades Públicas Empresariales locales, Organismos Autónomos locales, Consorcios locales...	Áreas de gestión (Concejalías) específica sobre RRII o <i>Acción Exterior</i> ³ . Presencia en Instituciones Comunitarias (Comité de las Regiones, Consejo Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa...) Participación en redes, proyectos e iniciativas de la UE y Organizaciones Internacionales

Fuente: Elaboración propia, siguiendo a BALLART y RAMIÓ (2000), OLMEDA y PARRADO (2000) y MÁRQUEZ (2004: 423-543).

³ Distintos autores han puesto de relieve la creciente importancia que ha ido adquiriendo la dimensión de la *Acción Exterior Local* en una Unión Europea cada vez más ampliada, cada vez más *glocalizada*; vid. CLOTET, 1992; IZQUIERDO, 2001; IGLESIAS, 2002.

¿Significa esto que no vamos a hacer alusión a toda esta red de instituciones y organizaciones de gobierno y administración cuando tratemos la gestión pública y la gobernanza local?. La respuesta es rotundamente no, ya que el entramado que conforma nuestra *galaxia* conocida será elemento de colaboración necesario en la financiación, y/o diseño, y/o implementación, y/o evaluación de una gran cantidad de casos, de modelos y técnicas de gestión. Además, dichas técnicas pueden implicar en su desarrollo a varias organizaciones de diferentes niveles de gobierno, incluso, donde no existe esta dimensión de gobierno y administración, como es la "zona gris" de las relaciones de cooperación transfronteriza en Europa (este marco, como luego veremos, contiene un aspecto fundamental para el caso de los Municipios), de importancia clave para nuestra investigación. Como hemos expuesto en el cuadro anterior, las organizaciones públicas locales desarrollan su propia estructura en red de forma que llegan a contar con ámbitos nucleares, periféricos, funcionales, e, incluso exteriores; lo que contribuye a mejorar su posición en el escenario mundial *glocal* y a profundizar en la perspectiva eficientista de la gestión pública y en la democrática de la gobernanza.

Así se podrán abordar modelos de gestión que se aplican a unidades que utilizan un régimen de producción⁴ de servicios locales, otros de provisión de estos servicios, algunos otros en régimen de cooperación a través de figuras asociativas locales; también los que aplican instrumentos de gestión

⁴ Entre ellos distinguiríamos: a) internos (transversales u horizontales) y externos (al ciudadano); vid. SANCHO, 1999; b) prestados en régimen de producción propia (gestión directa) o separada (cooperación intergubernamental y gestión indirecta); vid. MÁRQUEZ, 2006: 5-61; c) incluso explícitos (los tangibles) e implícitos (satisfacción); vid. RAMIÓ, 1999: 131-160.

entre unidades administrativas estatales, autonómicas y locales, como las ya anunciadas transfronterizas.

Son muchos los elementos que nos hablan de esta red de organizaciones locales en el territorio (incluso fuera de él), pero lo que se nos antoja incontestable es que los gobiernos y administraciones locales están en ella como actores con peso (SUBIRATS, 2002). Y es que estas organizaciones se sitúan en la malla de territorios y unidades de gobierno, compartiendo con el resto de instituciones y organizaciones públicas, también con la sociedad civil organizada (*parapúblicas*, organizaciones no gubernamentales o como las deseemos denominar), y cada vez más con las privadas, el desarrollo de políticas públicas y la gestión de competencias (propias otras "impropias")⁵, bajo la forma de servicios públicos. Todo ello en un amplio marco intergubernamental y en una suerte de gobernanza multinivel, que ayuda a la prestación de los servicios, lo que dota al sistema organizativo de una mayor eficacia y eficiencia (legitimidad por rendimientos), además de ampliar la base de legitimidad del conjunto institucional que esté implicado en este territorio y responda al servicio mejorado.

Puede parecer, a priori, que es mucha la dificultad de situar bajo el paraguas de la gestión pública y la gobernanza organizaciones locales con características muy diferentes, insertadas en Estados más o menos complejos pero también distintos; con unos sistemas políticos, territoriales y administrativos que enmarcan a los Gobiernos y Administraciones Locales y que, en mayor o menor medida los condicionan, haciéndolos más o menos dependientes del entorno, más o menos cooperativos con el resto de niveles

⁵ Las que le son asignados por el marco legal, y aquellas que deben desarrollar fruto de la demanda ciudadana de servicios públicos. Sobre este tema volveremos más adelante.

de gobierno y administración, autónomas según los principios de la Carta Europea de la Autonomía Local (Estrasburgo, 15-X-1985)⁶. Esto, claro, las dota o les resta recursos humanos; capacidades financieras propias o subordinadas en forma de subvenciones condicionadas; las entrena a través de ayudas a modo de "caña" aunque no las "enseña a pescar" (como reza el recurrente adagio ambientalista)⁷; las configura como organizaciones tecnológicamente desarrolladas, incluso innovadoras, pero las subordina a modelos de dependencia tecnológica, p.ej. a través de las concesiones del espacio radioeléctrico (FUERTES, 2007: 287-302).

Pese a todo, somos de la opinión de que nuestra investigación no incrementa el nivel de confusión, incluso cuando pretendemos estudiar estas realidades de gestión pública y gobernanza local en un marco territorial novedoso y recientemente explorado con la excusa de los fondos comunitarios; integrado, además, por dos realidades político-administrativas asimétricas (a veces parecidas en virtud de su raíz napoleónica, siempre diferentes en virtud del "bifrontismo" que caracteriza a la parte gallega), como es el ámbito transfronterizo que tiene su lugar en la denominada Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

⁶ A lo mejor esto tampoco es lo deseable en un escenario ideal, utópico, de equilibrio institucional entre niveles de gobierno, incluso entre los propios *mezzogovernos*, de integración armónica bajo principios sobrepuestos, ni separados, ni inclusivos, siguiendo la teoría de las relaciones intergubernamentales; vid. WRIGHT (1997) y AGRANOFF, 1989: 131-147; 1993: 87-105; 1997: 125-170 .

⁷ Sobre este debate hay quien, seguro que desde posiciones alejadas del cinismo, parece tener claro que tampoco sería posible un modelo de crecimiento socioeconómico sostenido bajo el paradigma de la sostenibilidad, ya que entonces todos producirían y consumirían recursos a la misma velocidad. El problema no es pues la "caña" (subvenciones en el caso de los Ayuntamientos), tampoco el "enseñarles a pescar" (conocimiento, en el mismo caso), sino cómo utilizar ese conocimiento y las subvenciones para poder representar mejor a los ciudadanos, y "servucir" los mejores servicios públicos y/o privados; vid. RUBER, 1997: 7-11.

Por todo ello, es por lo que se procederá a analizar la gestión pública y la gobernanza local como un todo diferenciado, contextualizándolo en el marco de las organizaciones que le son propias: los gobiernos y administraciones locales de Galicia y el Norte de Portugal, o lo que es lo mismo, y como serán denominados de aquí en adelante: los Concellos de la Comunidad Autónoma de Galicia y las Câmaras de la Região Norte de Portugal⁸.

Las características de las administraciones públicas propuestas, por BAENA (1988: 29-39; 2000: 27-38 y 2005: 18-23) y apuntadas por CANALES (2002: 16-26), adquieren aquí su razón de ser, ya que las administraciones locales forman parte de su conjunto. Su especificidad respecto de las organizaciones privadas, extensión y fragmentación, contingencia e historicidad, interdependencia entre política y administración, se nos aparecen con solo nombrar algunas palabras como municipio, ayuntamiento, servicio municipal de gestión de residuos o aguas, distritos, parroquias, gobiernos locales democráticos, concejales, habilitados nacionales...

⁸ Sobre este particular conviene dejar planteada desde el inicio de esta investigación uno de sus conceptos claves, el de los concellos. Esta figura local, propia de la realidad política y administrativa de Galicia y de Portugal, representa en esta Comunidad Autónoma española y el conjunto del sistema local luso, la dimensión territorial (municipio-município) y político-administrativa (ayuntamiento-câmara); de forma que al emplearse de un modo genérico estamos identificando los elementos básicos que integran al gobierno y a la administración local en ambos Estados. De ahí, que a lo largo del trabajo se utilice el concepto de "concellos" en lugar del de municipios y ayuntamientos, también en sustitución de municípios y câmaras. Existen, sin embargo, ciertas particularidades que son resueltas a través de la definición europea de NUTs, que para el caso luso comprendería las NUT 4 (308 Concellos), mientras que para el caso español tendría que ver con la NUT 5 (8.112 Municipios). Para el caso portugués hay que incorporar además otra diferenciación infralocal, las denominadas Unidades Administrativas Locais (UAL), en razón de su extensión territorial además de sus capacidades competenciales; de esta forma el poder local luso tendría las UAL 1 (Municipios) y las UAL 2 (Freguesias), lo que equivaldría en Galicia a las Parroquias (que quedan fuera del formato NUT, como el resto de entidades infralocales). Esta consideración infralocal es pertinente, como veremos, en el caso de la Eurorregión Galicia y el Norte de Portugal (más en la primera que en la segunda), ya que parte importante de su territorio tiene consideración rural, con un gran número de población (más del 50%) viviendo en comunidades rurales; LAGE, 2007: 91-108.

Es por todas estas razones por las que entendemos que dentro del conjunto de organizaciones locales, claramente lejos de su supuesto uniformismo, existe una enorme variedad en la planta local que afectaría de facto a la organización de los propios municipios. Sobre ellos es sobre los que habría que aplicar la taxonomía propuesta por BAENA. Sin ella resultaría difícil hablar de concellos en Galicia, câmaras en Portugal o en su Região Norte; de los modelos de gobierno local; de las políticas públicas que despliegan, los servicios que prestan y cómo estos son gestionados. A modo de propuesta inicial contemplaríamos algunos de los siguientes elementos que habrían de ser abordados para el estudio de la gestión pública local en los Concellos de Galicia y del Norte de Portugal:

- “Contingencia”, elemento vinculado al territorio, población y condiciones socioeconómicas del entorno, que es complementado por la “historicidad”, ligada a los procesos de génesis y evolución organizativa, además de a la cultura política y social imperante en cada momento, como una suerte de *path dependency* local⁹.
- “Interdependencia” entre política y administración, para lo que habría que analizar el sistema político local de ambos territorios y dentro de él los marcos legales (bifrontismo) que los caracterizan. Además de contemplar los sistemas políticos locales de cada una de los Gobiernos municipales, con el fin de aclarar cuál es su modelo de sistema político (estructura de gobierno) y cuál su modelo de sistema administrativo (organización administrativa).
- “Extensión”, referido a la estructura de gobierno, su organización administrativa y los fines que persigue, vinculada al sistema territorial

⁹ Vid. MÁRQUEZ, 2006: 8.

en el que están incluidos los Gobiernos y Administraciones locales, así como sus limitaciones-potencialidades de población¹⁰ y territoriales¹¹, en torno a las variables interior-costa y urbano-rural.

- “Fragmentación”, relacionada con la divisionalización y la jerarquización de la estructura administrativa local, pero también con su dimensión territorial (descentralización), así como con la organización y prestación de sus servicios bien de forma directa, bien de forma indirecta, bien en redes de gobernanza (partenariados y buena gobernanza).

Bajo esta óptica podríamos dejar parcialmente delimitado el objeto de estudio: gestión pública y gobernanza local, aplicadas a un entorno cierto y fruto de una evolución histórica dada, provocando la entrada así a los objetivos concretos que se plantean en nuestra investigación y la metodología propuesta para su desarrollo, de los que damos cuenta a continuación.

2.2. Preguntas de investigación

Somos de la opinión, de que un marco complejo como el *glocal*, requiere de un desarrollo más fino en clave de contexto territorial, político y administrativo, como es el propuesto en el apartado anterior; sin el que es difícil aprehender los elementos clave de la gestión pública y la gobernanza

¹⁰ El factor poblacional (densidad y dispersión de la población) supone un elemento clave, ya que tanto en España como en Portugal, vincula parte de la financiación local. Lo que no significa una mayor o menor capacidad para la gestión y la gobernanza. Hay que plantear de una forma inicial, pero clara, que los municipios pequeños en extensión y de baja población también pueden iniciar procesos de modernización, proponer y desarrollar modelos de gestión e, incluso, conseguir buenas prácticas en su organización.

¹¹ En virtud de la regulación que realicen las regiones sobre los gobiernos locales, aunque esto sólo se produce en el caso de Galicia, no en el de Portugal, al no estar presente en su Estado el fenómeno de la descentralización política.

local, mucho menos en entornos innovadores como son las Eurorregiones en Europa.

De esta forma, creemos necesario plantear en forma de preguntas de investigación, algunas cuestiones que van a ser abordadas en detalle a lo largo de la presente Tesis Doctoral.

Las preguntas clave para la investigación sobre la gestión pública y la gobernanza local, podrían ser las siete siguientes:

- 1) Qué es la gestión pública y la gobernanza local y cómo se analiza desde el paradigma de la Ciencia Política y de la Administración.
- 2) ¿Existe una gestión pública y una gobernanza local específica, más allá de la definición genérica de gestión pública aplicada a todo tipo de organización pública, sea esta del nivel de gobierno que sea?
- 3) Cuáles son los modelos de gestión pública y gobernanza local y qué elementos más característicos nos encontramos.
- 4) ¿Son los modelos de gestión pública y gobernanza local innovadores o reproducen prácticas isomorfistas de otros niveles de gobierno?; y si resultan miméticos, ¿qué influencia tienen los modelos provenientes del Estado o de los niveles regionales de gobierno?; en consecuencia, ¿tienen lugar dentro de las organizaciones locales estrategias sostenidas de gestión pública y gobernanza en forma de políticas públicas de modernización, o simplemente resultan apuestas departamentales de mejora de la gestión y desarrollo de buenas prácticas?
- 5) ¿Se puede aplicar la gestión pública y la gobernanza local a todo tipo de gobiernos y administraciones locales?, se encuentren estos en contextos/tradiciones político-administrativos napoleónicos,

anglosajones, prusianos o escandinavos, y tengan estos el tipo de dimensión territorial y organizativa que tengan.

- 6) La implementación de los modelos de gestión pública y gobernanza local en los Gobiernos y Administraciones Locales de nuestro entorno, en la Comunidad Autónoma de Galicia y en la Região Norte de Portugal, son similares a uno y otro lado de la frontera entre España y Portugal; ¿cuáles serían sus características específicas?
- 7) ¿Existen pautas compartidas de gestión pública y gobernanza local a uno y otro lado de la frontera entre Galicia y el Norte de Portugal?. Si esto es así, ¿se podría hablar de un modelo de gestión pública local común considerando la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, como un todo?, y ¿sería posible exportar este modelo a otras realidades transfronterizas en Europa?

Para resolver las tres primeras preguntas, 1), 2) y 3), se centraron los análisis, en sus primeros momentos, en la definición de la gestión pública y gobernanza, así como su vinculación teórica con la Ciencia Política y de la Administración, y dentro de esta analizando cómo se ha evolucionado de los marcos de la gestión pública a la gobernanza.

Con relación a las preguntas 4), 5), 6) y 7), cabe señalar que han sido planteadas para poder entender y dirigir los modelos de gestión pública y gobernanza local hacia espacios territoriales y político-administrativos concretos, con el objetivo de analizar sus particularidades; pero también sus puntos de contacto en sistemas político-administrativos diferentes, como es el caso de España y Portugal, y dentro de ellos en sus niveles subestatales, en la Comunidad Autónoma de Galicia y en la Região Norte de Portugal.

Para lograr esta aproximación al entorno, que se entiende determinante para la investigación, se proponen una serie de metodologías de investigación (tanto cualitativas como cuantitativas), destinadas a entender este concepto desde la definición que hacen los actores locales, centrando el análisis en los gobiernos y administraciones locales de ámbito municipal¹².

En la misma línea, y con una orientación clara al territorio, pero sin perder de vista la dimensión global y multinivel europea, se aplican los elementos de gestión pública a un entorno espacial y político-administrativo concreto, concentrando el análisis de la realidad político-administrativa local en el marco de la denominada como Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

3. Hipótesis y resultados esperados

El objeto de investigación está referido a los sistemas, las estructuras y las actuaciones de los gobiernos y administraciones locales de Galicia y Portugal; tras el cual se puede inferir una serie de objetivos de investigación que nos servirán de guía para el análisis de la Gestión Pública y Gobernanza Local, formulados en los concellos de Galicia y el Norte de Portugal.

¹² Excluyendo, en consecuencia y para el caso de España, instituciones supralocales como las Diputaciones Provinciales, organizaciones locales como las mancomunidades o los consorcios, así como las fórmulas de organización infralocal establecidas por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985. Este planteamiento fue renovado en el momento en que se incorpora a la investigación la perspectiva comparada, ya que algunos entes *supralocales* como las mancomunidades tendrán un papel destacado en la elaboración de modelos de gestión pública local en Galicia; así como los entes asociativos *supra* e *infralocales* en Portugal, que tienen una gran importancia para la gestión, como será referido a lo largo del estudio.

En virtud de este planteamiento estaríamos en condiciones de avanzar la hipótesis descriptiva de carácter general de la investigación, que no es otra que:

- *la gestión pública está evolucionando hacia el paradigma de la gobernanza en los niveles locales de gobierno y administración, debido a la introducción de perspectivas de eficacia (gerencialismo) y de democracia (repolitización) en los países de nuestro entorno (OCDE y UE). Esta transformación ha provocado que los gobiernos y administraciones locales hayan ido cambiando de una actuación sectorial en clave de mejora continua y buenas prácticas, hacia otra basada en planteamientos más estratégicos, que contempla el desarrollo de un modelo de política pública de modernización en el seno de sus instituciones-organizaciones.*
- *Esto se ha producido, entre otras razones, por la evolución de los tradicionales modelos y técnicas de gestión privada (planificación estratégica, calidad, gestión recursos humanos...) que se han ido paulatinamente adaptando a las instituciones-organizaciones públicas locales, y que ha sido fomentada y diseñada por diferentes actores multinivel, los cuales han tenido un protagonismo desigual en función del poder de cada uno de ellos en la articulación del Estado; en España se ha debido, básicamente, al impulso de actores propios del poder local (asociaciones de municipios), mientras que en Portugal ha sido la Administración Central del Estado la que ha apoyado estos programas de cambio.*
- *Pero sin duda el factor decisivo para que los gobiernos y administraciones locales asuman la modernización corre por cuenta de los electos y técnicos de organizaciones locales, cada vez más necesitadas de ampliar los espacios de gestión, pero también de participación, dando así entrada a los principios de la buena gobernanza (participación, transparencia, rendición de cuentas, calidad institucional...). Este posible "paradigma" de gobernanza local refuerza la legitimidad de las instituciones locales (gobiernos y administraciones), y tiene lugar bajo un mismo esquema de modelos y técnicas, aunque de forma asimétrica en los Estados de nuestro entorno, en virtud del principio de autonomía local y, con él, a través de la capacidad de autoorganización local. De esta forma, la gestión pública y la gobernanza local son factores que se incluyen en esta dimensión de autoorganización, entre los que destacan el territorio, la población, también los recursos humanos y los medios financieros;*

- donde los responsables político-administrativos locales pueden decidir abordar el cambio y la modernización desde una perspectiva estratégica (política pública) o táctica (departamental-sectorial).*
- *Este "libre albedrío" local tiene lugar incluso en espacios territoriales tan innovadores como los que se desarrollan en torno a las fronteras de los Estados miembro de la UE, como es el caso de las eurorregiones; donde gobiernos y administraciones locales de uno y otro lado de la frontera son capaces de decidir cursos de acción común en materia de modernización local, a través de la cooperación transfronteriza, tanto desde la apuesta por un modelo de buena práctica para uno o varios departamentos (elección táctica), como desde la definición de una política pública de modernización administrativa para todo el ayuntamiento (elección estratégica).*

El objeto de investigación e hipótesis general nos conduce hacia los **objetivos de la investigación**, que articulamos a través de **objetivo general** y **objetivos específicos**, donde, el **objetivo general** estaría relacionado con la descripción y el análisis del marco de la gestión pública y la gobernanza en los Concellos de Galicia y el Norte de Portugal.

Con base en esta hipótesis sobre el objeto de estudio y el establecimiento del objetivo general de la investigación, diseñamos un esquema de operacionalización, adaptado de MANHEINN y RICH (1988: 67-97), desde el cual formulamos los **objetivos específicos** a través de una serie de proposiciones, subhipótesis formuladas y enunciado de los resultados esperados, en relación con cada una de estas preguntas de investigación:

- Proposición 1: de la gestión pública a la gobernanza local:
 - La gestión en las organizaciones públicas, o gestión pública, como subenfoque de la Ciencia Política y de la Administración, es adaptada, desde los ámbito privados a los públicos a lo largo de las tres últimas décadas, como una colección de actuaciones de

mejora de la gestión (en muchos casos de forma acrítica), dando lugar a la gestión pública. Más recientemente, y por el incremento de las responsabilidades políticas y administrativas de los niveles locales de gobierno, los decisores públicos de las organizaciones locales se han visto en la necesidad de conseguir una mayor imbricación de los presupuestos de la gestión pública en la compleja estructura político-administrativa de los gobiernos-administraciones locales, debiendo por ello asumir, por ejemplo, nuevos retos relacionados con las variables de representación y participación políticas, produciéndose, a tal fin, la incorporación del paradigma de la gobernanza.

- Subhipótesis - La gestión pública deviene en sus orígenes de las orientaciones de la Teoría de la Organización y de la Nueva Gestión Pública, dentro del marco de la Ciencia Política y de la Administración, pero es en el ámbito local donde encuentra especial acomodo bajo el paradigma de la gobernanza, conformándose así una perspectiva completa que podríamos denominar gestión de la gobernanza local.
- Resultados esperados - Confiamos caracterizar a la gestión pública en el ámbito científico propio de la Ciencia Política y de la Administración en el entorno de España y Portugal, para posteriormente adaptar el objeto de estudio a la realidad local de ambos Estados, con sus características específicas conformadoras de un nuevo enfoque de gestión pública local adaptado a la realidad de la gobernanza.

- Proposición 2: del isomorfismo a la innovación a través de la gobernanza multinivel en la gestión pública local:
 - o La gestión pública local ha sufrido un proceso similar a la gestión pública en otros niveles de gobierno, adaptando el paradigma de la gobernanza a estos niveles de gobierno-administración municipales. Este fenómeno ha tenido lugar por igual en el ámbito de los países de la O.C.D.E., en la Unión Europea, en consecuencia, también en España-Galicia, Portugal-Região Norte. Entendemos que este proceso es más acusado en el marco de las organizaciones locales, donde tanto sus electos (políticos) como técnicos (empleados públicos) han ido adoptando como propias algunas de las diferentes estrategias e instrumental de la gestión pública, que tanto las instituciones centrales como regionales (al igual que las comunitarias) han puesto en marcha en sus respectivas organizaciones. Algunos de estos instrumentos de gestión resultan novedosos y sólo se producen en organizaciones locales, otros son, simplemente copiados en modo y forma (isomorfismo o imitación de modelos de gestión) de los diseños realizados por otros niveles de Gobierno (centrales y/o regionales), los hay incluso que son diseñados de forma conjunta bajo una metodología consensuada entre los niveles de gobierno interesados en los modelos de gestión.
 - o Subhipótesis - La influencia de las administraciones superiores (centrales y regionales) en materia de gestión pública y gobernanza, en forma de *expertise* (conocimiento de modelos, soporte de tecnologías de la información y las comunicaciones - TIC-), financiación o ayuda con personal cualificado, ha sido

elemento destacado¹³ pero no decisivo en la implementación de modelos y técnicas de gestión pública local y gobernanza por parte de las organizaciones locales. En algunos casos la innovación y capacidad de cambio en forma de introducción de instrumentos de mejora en las organizaciones de los gobiernos locales, ha sido superior a la llevada a cabo por estas otras Administraciones.

- Resultados esperados (objetivo específico) - Se desea demostrar cómo los ayuntamientos, concellos gallegos y câmaras lusas, han desplegado una gran variedad de estrategias de implementación de modelos y sistemas de gestión, de forma indistinta; bien llevando a cabo estrategias comunes de desarrollo de herramientas de gestión en sus respectivos niveles autonómico y regional, bien desarrollando instrumental de gestión propio (formuladas y diseñadas por las organizaciones locales), bien elaborando técnicas apoyadas por otros niveles de gobierno (Unión Europea, Estados, Comunidades Autónomas-Regiões) u

¹³ No sabemos si aspecto clave o efecto del proceso de implementación de la modernización en el ámbito local, el caso es que el *cleavage* centralización-descentralización, aparece como un elemento que puede ayudar o limitar el alcance de estos procesos modernizadores en las organizaciones locales; cuestión esta que se podrá observar en el caso de Portugal ya que la falta de una estructura descentralizada simplifica, a priori, el panorama de la modernización local. Encontramos ejemplos de ello en investigaciones dedicadas a profundizar en el conocimiento de los recursos humanos de las Câmaras en Portugal (recabados desde el centro -Ministerio- vs. por cada una de las Comunidades Autónomas, además del Registro Central del Personal del Ministerio de Administraciones Públicas - MAP-); en el análisis de la implementación de modelos de excelencia y premios de buenas prácticas (en Portugal un catálogo para las 308 Câmaras vs. en España una propuesta del MAP, además de las desarrolladas por las Consejerías responsables en cada Comunidad Autónoma); o, simplemente, en investigaciones que han estudiado la puesta en marcha de portales web por parte de las organizaciones municipales (en Portugal, todos bajo una misma denominación común -www.cm-sunombre.pt- vs. en España, donde cada organización local tiene su "nombre" y "apellido" en la red, como ejemplos los siguientes Ayuntamientos de Galicia: <http://hoxe.vigo.org/>; <http://www.coruna.es/>; <http://www.santiagodecompostela.org/>).

organizaciones asociativas locales (federaciones o associassões de municipios, incluso Provincias y/o mancomunidades o consorcios).

– Proposición 3: de la gestión pública local a las políticas públicas locales de modernización administrativa:

- La casuística en la implementación de modelos de gestión pública local es muy diversa, siendo sus actores impulsores los técnicos locales, los concejales municipales, y, en menor medida, las instituciones "superiores" (centrales y regionales), básicamente, a través de incentivos económicos (subvenciones), premios y reconocimientos públicos. En la mayor parte de los casos la implementación de modelos y técnicas de gestión pública local es aplicada a un espacio administrativo micro (unidad, empresa pública, concejalía...), sin que esta decisión entre a formar parte de la agenda política de un ayuntamiento, ni sean consideradas las implicaciones estratégicas ni horizontales del modelo al resto de la organización local.
- Subhipótesis - Los concellos y câmaras se orientan más hacia la mejora de la gestión en alguna de sus unidades administrativas, que hacia el diseño de una estrategia más holística que tome forma de política pública de modernización administrativa local.
- Resultados esperados (objetivo específico) - Es para nosotros del máximo interés demostrar que los concellos gallegos y las câmaras portuguesas no suelen considerar a la gestión pública y a la gobernanza local como un factor estratégico de mejora en su sistema político y administrativo, siendo sólo unos pocos los que dan sentido a estas estrategias como algo estructural, estratégico, no coyuntural o táctico. Esto es, los que las

consideran políticas públicas de modernización, yendo más allá de la implementación sectorial (departamental) de un conjunto de técnicas, modelos o sistemas de mejora para una serie puntual de unidades administrativas dentro de sus organizaciones.

– Proposición 4: de la gestión pública local intergubernamental y multinivel a la gestión pública local basada en la gobernanza transfronteriza:

- Si la gestión pública y la gobernanza local es asumida bajo formatos y modelos similares por un elevado número de gobiernos y administraciones locales, en el ámbito de la O.C.D.E. y de la Unión Europea, su incidencia se nos antoja muy elevada en entornos subnacionales, incluso en *mezzogovernos*, como es el caso de la Región Norte de Portugal y de la Comunidad Autónoma de Galicia (respectivamente). En estos espacios político-administrativos además de desarrollar sus modelos de gestión de forma más o menos intergubernamental en sus respectivos territorios y en relación con sus respectivas redes político-administrativas, se han atrevido a plantear modelos más ambiciosos desde estructuras comunes transfronterizas, tales como la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal y el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, aprovechando las oportunidades que brindan los programas y la financiación comunitaria en materia de cooperación transfronteriza. Así, los concellos gallegos y portugueses acaban implementando modelos de gestión pública y gobernanza muy parecidos. más recientemente estos concellos y câmaras llevan a cabo iniciativas de diseño e implementación de modelos de gestión pública compartidos y comunes.

- Subhipótesis - A través de algunos de los programas de ayuda financiera de la Unión Europea, los concellos de Galicia y las câmaras del Norte de Portugal, asumen su condición de organizaciones innovadoras proponiendo modelos comunes y compartidos de gestión pública y gobernanza local en el espacio de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.
- Resultados esperados (objetivo específico) - Exponer cómo los gobiernos y administraciones locales de la Comunidad Autónoma de Galicia y la Região Norte de Portugal, además de asumir el ejercicio de sus competencias propias e *impropias* en forma de servicios y políticas públicas, asumen el reto de la gestión pública y gobernanza local no sólo en los tradicionales marcos intergubernamentales que se corresponden con sus respectivos territorios, sino también dando sentido a los marcos comunitarios multinivel de cooperación transfronteriza, diseñando modelos comunes de gestión pública local innovadores, basados en una novedosa gobernanza transfronteriza.

Tras su estudio, basado en la aplicación de la metodología propuesta en el apartado siguiente, estaremos en condiciones de dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas, ratificando que, efectivamente, la gestión pública y la gobernanza local tienen entidad como objeto de estudio, pudiendo ser analizadas a través de elementos tales como: modelo de Estado, territorio, población, financiación, regulación, tipo gobierno y de organización, apoyo externo (otras administraciones públicas), competencias, servicios o políticas públicas de que se trate.

4. Metodología

La combinación de la teoría y la práctica aparecen conjugadas en el apartado de metodología, a través del cual el objeto, los objetivos del análisis y la hipótesis general, sobre la gestión pública y la gobernanza local son contrastados desde la respuesta a las preguntas de investigación, las proposiciones y las subhipótesis¹⁴ diseñadas, a las que debemos añadir las variables analizadas y los métodos y técnicas de investigación empleadas.

Esta es la estructura lógica que hemos empleado en el análisis de la realidad de la gestión y la gobernanza local en Galicia y el Norte de Portugal, que exponemos en el siguiente cuadro (cuadro N° 2: "Secuencia de Investigación de la Tesis Doctoral: Sobre las Preguntas, Hipótesis de la Investigación y las Variables y Técnicas Empleadas"):

¹⁴ Teniendo en cuenta que una hipótesis indica "lo que estamos buscando o tratando de probar y se definen como explicaciones tentativas del fenómeno investigado, formuladas a manera de proposiciones"; vid. HERNÁNDEZ, FERNÁNDEZ y BAPTISTA, 2007: 73-95.

Cuadro N° 2: "Secuencia de Investigación de la Tesis Doctoral: Sobre las Preguntas, Hipótesis de la Investigación y las Variables y Técnicas Empleadas"

Preguntas de Investigación	Proposiciones	Subhipótesis Descriptivas	Variables	Técnicas de Investigación
<p>1) Qué es la gestión pública y la gobernanza local y cómo se analiza desde el paradigma de la Ciencia Política y de la Administración.</p> <p>2) ¿Existe una gestión pública y una gobernanza local específica, más allá de la definición genérica de gestión pública aplicada a todo tipo de organización pública, sea esta del nivel de gobierno que sea?</p> <p>3) Cuáles son los modelos de gestión pública y gobernanza local y qué elementos más característicos nos encontramos.</p>	1. De la gestión pública a la gobernanza local	La gestión pública deviene en sus orígenes de las orientaciones de la Teoría de la Organización y de la Nueva Gestión Pública, dentro del marco de la Ciencia Política y de la Administración, pero es en el ámbito local donde encuentra especial acomodo bajo el paradigma de la gobernanza, conformándose así una perspectiva completa que podríamos denominar gestión de la gobernanza local.	<ul style="list-style-type: none"> – ENFOQUES DE ANÁLISIS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: Ciencia Política y de la Administración. – MÉTODOS: comparativo, y de estructura y actuación. – CONTEXTO ACADÉMICO: Anglosajón y Continental; España y Portugal. 	<ul style="list-style-type: none"> – Revisión de bibliografía relevante. – Revisión de la experiencia. – Entrevistas.
<p>4.1) ¿Son los modelos de gestión pública y gobernanza local innovadores o reproducen prácticas isomorfistas de otros niveles de gobierno?</p> <p>4.2) Si resultan miméticos, ¿qué influencia tienen los modelos provenientes del Estado o de los niveles regionales de gobierno?</p>	2. Del isomorfismo a la innovación a través de la gobernanza multinivel en la Gestión Pública Local	La influencia de las Administraciones superiores (centrales y regionales) en materia de gestión pública y gobernanza, en forma de <i>expertise</i> (conocimiento de modelos, soporte de tecnologías de la información y las comunicaciones -TIC-), financiación o ayuda con personal cualificado, ha sido elemento destacado pero no decisivo en la implementación de modelos y técnicas de Gestión Pública Local y Gobernanza por parte de las organizaciones locales. En algunos casos la innovación y capacidad de cambio en forma de introducción de instrumentos de mejora en las organizaciones de los Gobiernos Locales ha sido superior a la llevada a cabo por estas otras	<ul style="list-style-type: none"> – PROCESOS DE CAMBIO ADMINISTRATIVO: Modernización y reforma administrativa en el entorno de España y Portugal. – ELEMENTOS DE COMPARACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA: contexto general; elementos consustanciales del nivel central de gobierno (Administración Central); elementos que tienen que ver con el resto de niveles territoriales (Administraciones Regionales y Locales). – INFLUENCIA ADMINISTRACIONES SUPERIORES (ESTATALES-REGIONALES): Normas de 	<ul style="list-style-type: none"> – Revisión de bibliografía relevante.

		Administraciones	regulación y normas de autorregulación (premios, concursos...).	
			– ISOMORFISMO vs. INNOVACIÓN: Elección de modelos de gestión pública.	
4.3) En consecuencia, ¿tienen lugar dentro de las organizaciones locales estrategias sostenidas de gestión pública en forma de políticas públicas de modernización, o simplemente resultan apuestas departamentales de mejora de la gestión y desarrollo de buenas prácticas?	3. De la Gestión Pública Local a las Políticas Públicas Locales de Modernización Administrativa	Los Concellos y Câmaras se orientan más hacia la mejora de la gestión en alguna de sus unidades administrativas que hacia el diseño de una estrategia más holística que tome forma de política pública de modernización administrativa local	<ul style="list-style-type: none"> – ÁMBITOS TRANSFRONTERIZOS: Caracterización territorial, socioeconómica, institucional y político-administrativa de este tipo de espacios, donde los actores locales desarrollan gobierno y gestión. – PROGRAMAS EUROPEOS: Iniciativas Comunitarias orientadas a la cooperación territorial (básicamente la transfronteriza) – CARACTERÍSTICAS ACTORES GALICIA Y NORTE DE PORTUGAL: Ámbito normativo (normas comunitaria, estatales y/o regionales que orientan la cooperación transfronteriza); ámbitos organizativos (estructura de gobierno y organización); ámbitos de gestión pública (modelos de gestión de servicios públicos). 	<ul style="list-style-type: none"> – Revisión de bibliografía relevante. – Revisión de la experiencia. – Entrevistas. – Grupos de expertos.
5) ¿Se puede aplicar la gestión pública local a todo tipo de gobiernos y administraciones locales, se encuentren estos en contextos político-administrativos diferentes y tengan el tipo de dimensión territorial y organizativa	4. De la Gestión Pública Local Intergubernamental y Multinivel a la Gestión Pública Local basada en la Gobernanza Transfronteriza	A través de algunos de los programas de ayuda financiera de la Unión Europea, los Concellos de Galicia y las Câmaras del Norte de Portugal, asumen su condición de organizaciones innovadoras proponiendo modelos comunes y compartidos de Gestión	<ul style="list-style-type: none"> – EXPERIENCIAS DE GESTIÓN PÚBLICA LOCAL – EXPERIENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MODERNIZACIÓN LOCAL TRANSFRONTERIZA – Modelos de mejora continua 	<ul style="list-style-type: none"> – Revisión de la experiencia. – Estudio de casos. – Encuestas. – Entrevistas. – Grupos de expertos.

<p>que tengan?</p> <p>6.1) La implementación de los modelos de gestión pública y gobernanza local en los Gobiernos y Administraciones locales de Galicia y el Norte de Portugal, ¿son similares?</p> <p>6.2) ¿Cuáles serían sus características específicas?</p> <p>7.1) ¿Existen pautas compartidas de gestión pública y gobernanza local a uno y otro lado de la frontera entre Galicia y el Norte de Portugal?</p> <p>7.2) Si estos es así, ¿se podría hablar de un modelo de gestión pública local común, considerando la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal como un todo?</p> <p>7.3) ¿Sería posible exportar este modelo de gestión pública local a otras realidades transfronterizas europeas?</p>		<p>Pública Local y Gobernanza en el espacio de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal</p>	<p>desarrollados en las organizaciones locales gallegas y lusas, de forma individual (en cada una de ellas), pero también de forma compartida (entre Ayuntamientos y Câmaras de Galicia y el Norte de Portugal).</p> <p>– Políticas públicas de modernización administrativa entre Concellos y Câmaras de Galicia y Norte de Portugal.</p>	
--	--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Elementos como las preguntas de investigación, las proposiciones y las subhipótesis enmarcan una investigación de tipo exploratorio (SELLTIZ, WRIGHTSMAN y COOK, 1980: 134-148), en la que la gestión pública y la gobernanza local serán definidas para un marco territorial y político-administrativo dado, a través del cual puedan establecerse categorías de análisis comunes. Pero en esta Tesis Doctoral, no sólo nos encontramos con una propuesta de estudio formulativo, existe una parte relevante de la investigación que se relaciona con los marcos descriptivos propuestos por SELLTIZ, WRIGHTSMAN y COOK (1980: 148-162).

Ambos esquemas aparecen en la investigación vinculados a las preguntas y proposiciones diseñadas en apartados anteriores. Con ellos se dejan ver diferentes enfoques de análisis¹⁵, métodos y técnicas de investigación¹⁶ que

¹⁵ Los enfoques de análisis de la gestión pública y la gobernanza local, desde la Ciencia Política (REBELO, 1989; PASQUINO, 1993: 15-38; JACKSON, 1996: 717-748; LARA, 2004) y de la Administración (como subenfoque o escuela; COTARELO, 1994: 13-32; OLÍAS, 1977: 91-110) propia de la Ciencia Política, por lo que estaría en condiciones de aportar luz sobre qué son exactamente estas instituciones reguladoras del conflicto social. Para OLÍAS (1986: 18; 1988: 18-20) y BAENA (1992: 11) ambas perspectivas están relacionados con otras disciplinas desde las cuales el objeto de estudios administraciones públicas, consideradas como instituciones u organizaciones, entre las que destacan: la Teoría de la Organización y la Gestión Pública, las Relaciones Intergubernamentales y la Gobernanza; siendo de gran relevancia para nuestro problema de investigación el enfoque de las Políticas Públicas y el de la Gestión Pública o *Public Management*.

¹⁶ En este punto encontraremos los problemas propios de las investigaciones relacionadas con la gestión pública, ya que como señala VILLORIA (2005: 181-212): "El conocimiento existente en la literatura en gestión pública no es siempre científico metodológicamente; más bien, existe una gran parte del mismo que es teórico, artesano, descriptivo y personalista, configurando lo que se puede llamar literatura «sabia» (Bozeman, 1993)"; VILLORIA, 2005: 189. Siguiendo a VILLORIA (2005: 191), "Los métodos de investigación usados en gestión pública, en general, han sido los propios de las ciencias sociales (Perry y Kraemer, 1990). La investigación en «management» se ha basado en seis estrategias (Behn, 1993): El diseño experimental ha sido muy difícil de poner en marcha tanto en gestión privada como pública, los experimentos Hawthorne demuestran cómo, incluso con todo a favor, se demostró lo contrario de lo que se quería demostrar (Mayo, 1946); en el ámbito público ejercitar un total control experimental es casi imposible. Ha sido más común usar diseños cuasiexperimentales. Los cuestionarios no han ayudado mucho a generar

hemos establecido para poder refutar las hipótesis y subhipótesis del estudio.

Comenzando por el principio, podríamos decir que la primera de las proposiciones (*de la gestión pública a la gobernanza local*) plantea una aproximación a las variables que tienen que ver con los enfoques de análisis de las administraciones públicas, en concreto de las locales, desde la Ciencia Política y de la Administración (ALKER, 1996: 787-799; ANDUIZA, CRESPO y MÉNDEZ, 1999) y dentro de ellas de sus diferentes enfoques; además de con el contexto académico en el cual son desarrollados dichos enfoques, en este caso en España y Portugal. Es desde estos enfoques, desde los cuales se emplearán dos tipos de métodos y dos técnicas de investigación. En el primero de los casos, se ha recurrido, por un lado a los métodos comparativos (SARTORI, 1984: 261-318; y; MACKIE y MARSH, 1997: 181-195; SARTORI y MORLINO, 1999; LAIZ y ROMÁN, 2003), por otro a los de estructura y actuación¹⁷ (HAY, 1997: 197-213; MINTZBERG, 1999;

conocimiento, máxime cuando los gestores son malos conocedores de su propio trabajo (Mintzberg, 1979, citado por Behn, 1993). La investigación basada en la exposición sistemática por el gestor de su trabajo *-manager-philosopher research-*, del cual hay ejemplos muy influyentes como el de Barnard (1959) tiene problemas de validez. La investigación *gedanke* o de gran pensamiento, basada en la lógica más que en la investigación empírica, en un conocimiento general y en una racionalidad poderosísima, como es la que dio lugar a alguna de las obras más prestigiosas de Weber, Simon o Lindblom, sólo está al alcance de mentes preclaras. La investigación basada en la observación y en las entrevistas, como la famosa de Mintzberg sobre el trabajo directivo (1983), plantea el problema de la selección, pues suele escoger lo que funciona y rechazar lo que no funciona, con pérdida importante de información. El estudio de caso busca no sólo relatar hechos, sino hallar los principios subyacentes que explican por qué una combinación de específicas actividades, interactuando con específicas circunstancias, producen unos resultados, y describir tales principios para que puedan aplicarse a otras situaciones..."

¹⁷ La propuesta de "estructura-actuación" de HAY (1997), nos sirve para enmarcar la importancia del entorno político y la gestión del poder por parte de actores en la red de gestión y gobernanza en la que se desarrollan las políticas públicas de modernización, para lo que hay que tener en cuenta "la contextualización de la actuación y la selección estratégica de la estructura" (HAY, 1997: 212). De esta forma, la estructura-actuación, serían la estructura social o política en la cual los actores regionales y locales asumen su

RAMIÓ, 1999), con el fin de enmarcar el contexto académico en el que la Ciencia Política y de la Administración es definida en España y Portugal, y, en consecuencia, con el fin de averiguar cómo es definida la gestión pública y la gobernanza local por los investigadores lusos y españoles. Las técnicas de investigación empleadas han sido el estudio de la bibliografía relevante (SELLTIZ, WRIGHTSMAN y COOK, 1980: 136, 137; HERNÁNDEZ, FERNÁNDEZ y BAPTISTA, 2007: 21-55), así como técnicas de análisis documental (MANHEINN y RICH, 1988: 51-65), tanto del entorno de la OCDE, como de la Unión Europea, España y Portugal; todas ellas dirigidas a la construcción del marco teórico de nuestra investigación. Además, se procedió a la revisión de la experiencia (SELLTIZ, WRIGHTSMAN y COOK, 1980: 138, 143) desde la perspectiva del investigador, realizando para ello entrevistas a actores clave en el proceso de consolidación de la gestión pública y la gobernanza local en Galicia y Portugal¹⁸.

La segunda proposición (*del isomorfismo a la innovación a través de la gobernanza multinivel en la gestión pública local*), apuesta por analizar cuatro variables, que definimos como a) "procesos de cambio", b) "elementos de comparación político-administrativa", c) "influencia de administraciones superiores" e d) "isomorfismo *versus* innovación". A través de la primera de ellas, "procesos de cambio", se pretende determinar cuáles son los elementos comunes a todo proceso de cambio administrativo, una definición

condición, diseñan sus organizaciones y formulan sus estrategias ("De ahí que las estructuras impongan una selección estratégica, ofreciendo recursos y oportunidades al poderoso, y condicionando, a la vez, al que no tiene poder y al subordinado. Por lo tanto, el problema de la estructura y la actuación es el del poder político, el de quién tiene el bastón de mando"; HAY, 1997: 212); es este el momento en el que entran en consideración las cuestiones relacionadas con la estructura organizativa tan bien expuesta por MINTZBERG (1999) y RAMIÓ (1999).

¹⁸ 8 entrevistas en profundidad a expertos y responsables políticos y técnicos de Portugal y Galicia, en relación con la modernización administrativa y la gestión pública (ver capítulo 5).

de modernización y su aplicación a las realidades de nuestro entorno (fundamentalmente OCDE y UE). En consecuencia, el análisis de esta variable nos permitirá posteriormente utilizar métodos comparativos y explicar cómo la modernización administrativa se produce en el entorno de España y Portugal, y en sus diferentes niveles de gobierno, tras lo que procederemos a enmarcar los elementos comunes más destacados de la realidad político-administrativa luso-española. En la misma medida, la variable de comparación ("elementos de comparación político-administrativa") nos ayudará a definir el contexto general en el que las administraciones públicas de ambos Estados tienen lugar, así como los elementos propios del nivel central de gobierno y del resto de niveles territoriales; conocimiento previo, e indispensable, para la comprensión de marcos territoriales más innovadores como las Eurorregiones (que serán estudiadas más adelante). En esta ocasión se ha empleado el método de análisis relacionado con la revisión de la documentación más importante para el estudio de las administraciones públicas en perspectiva comparada España-Portugal. Las variables de la "influencia de administraciones superiores" y con la orientación de cambio ("isomorfismo *versus* innovación"), están relacionadas con la práctica de gestión que cada organización adopta en relación con este cambio. Para ello se ha establecido una tipología ("metamodelos" de gestión pública), a través de la cual poder aclarar el tipo de técnicas más comúnmente usado por las diferentes administraciones públicas, ejemplificando el análisis de la influencia y la orientación a la innovación o hacia el isomorfismo en los denominados modelos de "autoevaluación" (de forma específica en el EFQM y CAF en el ámbito local), en la OCDE, UE, España y Portugal. Para esta proposición, y con carácter general, se ha establecido un método de análisis basado revisión de la bibliografía más destacada relacionado con la gestión pública

(SELLTIZ, WRIGHTSMAN y COOK, 1980: 136, 137; MANHEINN y RICH, 1988: 51-65).

La tercera proposición (*de la gestión pública local a las políticas públicas locales de modernización administrativa*), nos obliga a descender a un escenario territorial y político-administrativo concreto. A través del estudio de las políticas públicas (SUBIRATS, 1989; MCGREGOR, 1989: 7-14; TAMAYO, 1997: 281-312) de modernización, se pretende analizar una realidad territorial innovadora, intergubernamental (AGRANOFF, 1989: 131-147, 1993: 87-105, 1997: 125-170; WRIGHT, 1997; MARANO y FLORESTANO, 1999; LÓPEZ, 2002; LÓPEZ, 2006), multinivel, en definitiva en red (JORDANA, 1995: 77-89; CHAQUÉS, 2004), como son las Eurorregiones en Europa. El análisis se centra de una forma especial, en aquella eurorregión que enmarca el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia en España, y la Região Norte de Portugal en el Estado luso; también denominada como Eurorregión Galicia-Norte de Portugal. Son variables destacadas de esta parte de la investigación los "ámbitos transfronterizos", los "programa europeos" que los desarrollan financieramente, y los "actores" que le dan sentido y acción pública, y que avanzan el marco en el cual va a tener lugar la gestión pública local como política pública, en un futuro de carácter transfronterizo. Sobre ellos se aplica un análisis de la documentación y bibliografía relevantes, además de revisarse la experiencia (SELLTIZ, WRIGHTSMAN y COOK, 1980: 138, 143) de dos de sus actores más destacados como son la Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal y el Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular; a lo que hay que sumar métodos de entrevistas y reuniones de grupo de expertos que se han

desarrollado a lo largo de estos últimos años¹⁹, con el fin de poder estudiar cómo los modelos de gestión pública y gobernanza han sido formulados y promovidos por parte de estas "protoinstituciones" eurorregionales, siempre al amparo de los programas de ayuda financiera comunitaria, en este caso como el Interreg.

Llegamos a la última de las proposiciones (*de la gestión pública local intergubernamental y multinivel a la gestión pública local basada en la gobernanza transfronteriza*), interesándonos por las experiencias de gestión pública y gobernanza local que han sido producidas en el seno de los gobiernos y administraciones locales de Galicia y el Norte de Portugal. Para lograr aproximarnos a ellas, se seleccionan dos perspectivas o tipos como son las "experiencias de gestión pública local" y las "experiencias de políticas públicas de modernización transfronteriza", a través de las cuales se pretende analizar las prácticas de gestión pública y gobernanza que llevan a cabo de forma "separada" las organizaciones locales de la Comunidad Autónoma de Galicia, y de forma conjunta o "sobrepuesta" de estas con las organizaciones locales del Norte de Portugal. Es través de esta formulación desde la que ejemplificamos el esfuerzo individual (un ayuntamiento) o colectivo (varios ayuntamientos) por desarrollar modelos y técnicas de gestión pública y gobernanza local. Para ello, se procedió a organizar el análisis del objeto de estudio sobre el método de revisión de la experiencia, así como a través de la organización de 7 casos (ECKSTEIN,

¹⁹ 2 entrevistas a responsables técnicos de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal y del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular; además del análisis de grupos de expertos, como responsable del Servicio de Publicaciones, que forman parte de la estructura del Eixo Atlántico en forma de Comisiones Delegadas (electos) y Comisiones Técnicas (empleados públicos), en diferentes proyectos en los que se implicó esta organización de enero de 2005 a diciembre de 2008.

1975: 79-137; COLLER, 2000²⁰; VILLORIA: 2005: 181-212²¹), tanto desde una perspectiva analítica como desde una perspectiva de proceso (POLLIT y BOUCKAERT, 2000: 52-4; BARZELAY, 2008: 1-36). Los estudios de caso consiguen, de esta manera, integrar teoría y práctica relatando hechos (CORTÁZAR y BARZELAY, 2004), exponiendo principios subyacentes y explicando causas y efectos de las actividades que tienen lugar en las organizaciones, entre los actores (VILLORIA, 2005: 191), pudiendo ser recogidas, a través de técnicas cualitativas (TAYLOR y BOGDAN, 1994; RAGIN, BERG-SCHLOSSER y DE MEUR, 1996: 749-768) como conocimiento científico y reproducidas a otros contextos. Así, por ejemplo, fue desarrollado y descrito por RAMIÓ (1996: 21) para su investigación sobre el cambio administrativo "A investigación intenta conseguir un equilibrio entre a análise teórica e a análise práctica. A combinación destas dúas dimensións é sempre complicada, e pódense elixir diferentes opcións: presentar nunha parte todo o desenvolvemento científico e na outra as análises de caso, ou ben combina-la parte teórica coa práctica, ou, tamén, facer unha análise de caso, ou varias análises de caso". Incluidos en estos estudios de caso se encuentran una serie de técnicas de investigación cualitativas, como las entrevistas, las consultas a expertos, los análisis de grupo de expertos políticos y técnicos, además de otras cuantitativas, como las encuestas; empleadas de forma desigual en cada uno de los 7 casos seleccionados (ver cuadro N° 3):

²⁰ Análisis de caso que implica construir "un objeto de estudio con unas fronteras más o menos claras que se analiza en su contexto y que se considera relevante bien sea para comprobar, ilustrar o construir una teoría o una parte de ella, bien sea por su valor intrínseco"; vid. COLLER, 2000: 29.

²¹ Vid. supra VILLORIA: 2005: 181-212.

Cuadro Nº 3: "Estudios de Casos para el Análisis de la GPL y GL en los Concellos de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal"
Estudio de Caso 1: Gestión Pública Local en Galicia (Proyecto DXAL, 2002)
Estudio de Caso 2: Elaboración Relaciones de Puestos de Trabajo en 2 Concellos de Galicia
Estudio de Caso 3: Diseño de cartas de servicios para las organizaciones locales de Galicia y el Norte de Portugal (Proyecto e-Qualitas)
Estudio de Caso 4: Gestión Pública Local en los Concellos del Eixo Atlántico (Segundos Estudios Estratégicos del Eixo)
Estudio de Caso 5: Análisis de los Sistemas de Información Geográfica en los Concellos del Eixo Atlántico (Proyecto SIUTEA)
Estudio de Caso 6: Informe sobre la Sostenibilidad Local en los Concellos del Eixo Atlántico (Proyecto Agendas 21 Locales)
Estudio de Caso 7: Modernización administrativa en los Concellos del Eixo Atlántico

Fuente: Elaboración propia.

Para cerrar este apartado de metodología, deseamos realizar una breve reflexión sobre los problemas a los que se enfrentan cualquier equipo de investigadores sociales, cuando tratan de aprehender un objeto de estudio tan complejo, indeterminado y "volátil" como la gestión y la gobernanza local.

Porque somos de la opinión de que las investigaciones relacionadas con la gestión pública y gobernanza local que no se basen, total o parcialmente, en métodos cualitativos como la observación directa, observación participante o entrevistas en profundidad semiestructuradas, incurren en varios riesgos:

- 1) El primero de ellos tiene que ver con la limitación de la representatividad de este tipo de estudios que busca enmarcar las diferentes opciones de gestión pública en la totalidad de los concellos de un territorio determinado. Esto es debido, en parte, a la amplia planta local que

tenemos en España y Galicia, pero también a su enorme diversidad institucional (estructuras de gobierno local más o menos complejas en función de la población del municipio), y complejidad organizativa (estructuras administrativas basadas en las dimensiones poblacional y territorial, así como en el diseño organizativo que propongan los electos y gestores públicos). De esta forma, y para este tipo de estudios generalistas (indefinición del objeto "modernización") y omnicomprensivos (múltiples variables de gestión pública local), es usual encontrar niveles de respuesta a la metodología cuantitativa basada en cuestionarios, del orden de entre el 25% y el 40% (DE LA ROSA, 2002; MOURA, 2003; MÁRQUEZ, 2006: 5-61)²²; mayor, en todo caso que la extraída de investigaciones orientadas al análisis de la percepción ciudadana de servicios públicos (SANCHO, 1999: 63)²³. Estos cuatro casos reflejan la situación descrita en diferentes ámbitos sobre el mismo tema: el estudio de la gestión pública local. Para el caso de España (DE LA ROSA, 2002), y en un estudio realizado en 2002, la participación de los concellos fue del 25,55%, sobre una muestra de 364 concellos mayores de 20.000 habitantes. En Portugal (MOURA DE SÁ, 2003), sobre una muestra de 308 concellos, los datos arrojan un 30% de participación. En Galicia, estudios similares (MÁRQUEZ, 2006: 5-61) aportan una representatividad del 39,2% (para una muestra de 314 concellos en 1996, y un nivel de respuesta de 123 municipios).

- 2) Otro riesgo, muy común en este tipo de investigaciones, está relacionado con la gestión de la información referida a la gestión pública local en

²² Vid supra MÁRQUEZ, 2006.

²³ Que rondaría el 20% de respuesta a los cuestionarios enviados; vid. supra SANCHO, 1999.

España y Galicia²⁴, que casi siempre refleja una dispersión de las fuentes de referencia para el análisis de la realidad local, así como una escasa actualización de los datos que de ellas provienen. De esta forma, cuando deseamos conocer datos actualizados sobre personal local, la fuente podría ser el Registro Central del Personal del Ministerio de Administraciones Públicas y los departamentos de Función Pública de las Comunidades Autónomas; aun así, nos encontramos con la inexistencia de la desagregación de los datos por concellos. Lo mismo ocurre cuando hablamos de tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), o del e-Gobierno y la e-Administración, donde hasta hace fechas recientes no existía una fuente de referencia para el análisis de estos datos a nivel local, y sí una gran pluralidad de estudios de consultoras y asociaciones de municipios; esta situación cambia en Galicia de una forma sustancial desde la entrada en funcionamiento del OCEG²⁵. En el fondo, no sólo es un problema de instrumental o de capacidades de investigación (tiempo y recursos económicos y de personal), que también, sino de posibilidades para generar redes de conocimiento ante objetos de estudio que están por crear (como pensamos es el que tenemos entre manos). De ahí la importancia de generar espacios de confianza entre investigadores e instituciones de realidades científicas aunque próximas, diferentes, como es el caso de las Universidades de Galicia y el Norte de Portugal. De esta forma, los estudios de caso analizados para nuestro objeto de estudio, a lo largo de estos años, han sido desarrolladas tanto de forma

²⁴ Cuestión que no ocurre en Portugal debido a la centralización de los datos básicos sobre variables de gestión pública local, como son los de personal (Balço Social), la financiación, o las TICs, a través de sucesivos informes de la Direccão-Geral das Autarquias Locais, que depende directamente de la Presidência do Conselho de Ministros (Secretário Estado Adjunto e da Administração Local).

²⁵ Observatorio da Calidade e da Administración de Galicia (Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, Xunta de Galicia); <http://www.oceobservatorio.eu>

individual, como en colaboración con expertos de las universidades que tienen su espacio de investigación en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

- 3) Un tercer problema dimana de la multidimensionalidad del concepto de modernización, y, con él, del de gestión pública y la gobernanza. ¿Qué entienden los electos "delegados de servicios" o los técnicos de administración general que es gestión pública?, ¿y la gobernanza?. Sabemos que, a falta de una definición más integral, estratégica y transversal de ambos conceptos (política pública de modernización local)²⁶, en una organización político-administrativa local, cada uno de los responsables de una concejalía o de un departamento, entenderá algo distinto: modernización es mejora de procesos, atención al ciudadano, aplicación de una ISO 14001, elaboración de una Agenda 21 Local, diseño de la gestión de los datos de carácter personal, planes de prevención de riesgos laborales, aplicación de estrategias de género... o todo esto a la vez. De hecho, tres son los problemas destacados cuando se inician este tipo de investigaciones: a) quién define la modernización (un electo, un técnico o el pleno del Concello); b) quién es el responsable de la coordinación (electo y técnico) de la información sobre aquello que un Concello define como modernización; y c) cómo actualizar esta información de forma periódica y fiable, además de incorporar mejoras de la gestión (p.j. en forma de buenas prácticas, casi siempre sectoriales y departamentales), a la información global de la modernización en una organización local. Entendemos así que existe una "brecha" en la asignación de responsabilidades en esta materia, lo que unido a la inexistencia de diseño de perfiles profesionales, así como una insuficiente formación de los empleados públicos locales en cuestiones

²⁶ Que será definida en los Capítulos II y III.

relacionadas con la gestión del conocimiento vinculado a la modernización administrativa y gestión pública local. El resultado: la indefinición de políticos y gestores con orientaciones claras sobre el cambio y la modernización local.

5. Plan de exposición

Como ya fue dicho en la introducción del presente capítulo, la Tesis Doctoral distribuye su análisis a lo largo de tres partes, que están integradas por dos capítulos cada una. El primero de ellos dedicado a abordar las teorías y enfoques científicos que enmarcan la Gestión Pública y la Gobernanza, desde la Ciencia Política y de la Administración. En un segundo apartado nos adentramos, de una forma específica, en los elementos y actores que configuran la gestión pública local en el espacio territorial y político-administrativo de la Península Ibérica, de España y Portugal, más en concreto de la Comunidad Autónoma de Galicia y la Região Norte de Portugal. Una tercera parte, donde se analizan una serie de estudios de caso, a través de los cuales planteamos el estudio de los modelos de modernización administrativa, como gestión y gobernanza pública local y como política pública de modernización, para algunos de los ayuntamientos y câmaras gallegas y portuguesas seleccionados, así como el resto de conceptos y elementos expuestos en el apartado teórico inicial, además de refutar la hipótesis y subhipótesis establecidas para esta investigación.

Más en detalle, tenemos que la primera parte (INTRODUCCIÓN GENERAL A LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL Y LA GOBERNANZA EN EL MARCO DE

LA CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN), la conforman los Capítulos I ("Introducción") y II ("Sobre los conceptos de gestión pública y gobernanza en el ámbito local"). Es a la luz del estudio de los elementos conceptuales tratados en este último Capítulo II, a través de los cuales se expondrá la transición de la gestión pública a la gobernanza en los ámbitos locales, bajo el prisma teórico de la Ciencia Política y de la Administración y sus diversos enfoques, tras lo cual intentaremos llegar a la gobernanza local y a través de ella, a una nueva forma de análisis de las acciones de gobierno y administración local en España y Portugal. En este segundo Capítulo de la Tesis Doctoral, pretendemos responder a tres preguntas 1), 2) y 3), que nos ayudarán a dar sentido a la hipótesis descriptiva de carácter general, así como a la subhipótesis que se corresponde con la primera de las proposiciones planteadas: *de la gestión pública a la gobernanza local*.

Ya en la segunda parte de la Tesis Doctoral (LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL Y LA GOBERNANZA EN LOS GOBIERNOS Y ADMINISTRACIONES LOCALES DE ESPAÑA Y PORTUGAL), asumimos el reto de estudiar el cambio administrativo en el entorno próximo a España y Portugal, y dentro de este paradigma, analizaremos los procesos de reforma y modernización administrativa que han servido de marco para la implementación de estos procesos de cambio en los diferentes niveles de Gobierno de los dos Estados peninsulares. Es en este apartado, donde los gobiernos y administraciones locales tienen sentido como objeto de análisis, ya que están insertados en el contexto intergubernamental y multinivel español y portugués, y por ende, de la OCDE y la UE. Es el mismo entorno comunitario el que nos facilita marco en el cual aplicar la investigación a los espacios político-administrativos innovadores, con fuertes zonas de contacto, como lo son las de cooperación transfronteriza en la Unión Europea a través de

las estructuras de cooperación territorial, como las Eurorregiones. Aquí es donde seremos capaces, desde la perspectiva científica de las redes de políticas públicas y de la teoría de la organización y gestión pública, de avanzar si estos retos de cambio son asumidos por los "actores eurorregionales", y si influyen de forma clara sobre los gobiernos y administraciones locales en ambos espacios fronterizos.

De ahí la proposición y la subhipótesis que asumimos para ambos Capítulos (III, "El cambio administrativo en las administraciones públicas occidentales: breve revisión para el caso de España y Portugal" y IV, "Gestión pública local y gobernanza local en Galicia y el Norte de Portugal: un marco territorial y político-administrativo común de referencia"), *del isomorfismo a la innovación a través de la gobernanza multinivel en la gestión pública local*, puesto que somos conscientes de la necesidad de aclarar si los procesos de cambio político-administrativo local son fruto de iniciativas innovadoras o son reproducciones de modelos formulados y diseñados desde otros niveles de Gobierno. Este nivel de análisis se puede realizar desde un enfoque comparado (España-Portugal), mostrando los programas y las redes de actores que inciden directamente en la modernización y la gestión pública local en entornos más concretos y transfronterizos, como los propios de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal; de esta forma, intentamos responder a las preguntas 4.1) y 4.2), que buscan entender si los modelos de gestión pública y gobernanza local son isomorfistas o no, y de qué niveles de Gobierno provienen las posibles influencias de cambio.

La tercera parte de la investigación doctoral (ESTUDIOS DE CASO: INICIATIVAS DE GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA LOCAL EN LOS

CONCELLOS DE GALICIA Y EN LAS CÂMARAS DE LA REGIÃO NORTE DE PORTUGAL), persiguen cerrar el bucle abierto sobre la gestión y la gobernanza local, con una aplicación de sus modelos a una serie de estudios de caso que se han venido desarrollando en el marco de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

A través del Capítulo V ("Estudios de caso de gestión pública local y gobernanza local en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal: De iniciativas de gestión pública separadas a otras sobrepuestas"), pretendemos demostrar, desde el análisis de las políticas públicas (de modernización) y la metodología de estudio de casos, cómo es posible hablar de gestión pública y gobernanza local, no sólo en gobiernos y administraciones locales en Galicia o en Portugal, sino también entre ellos en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, e incluso de una forma integrada, estratégica y compleja. Trataremos así de justificar las hipótesis planteadas desde las proposiciones 3 (*de la gestión pública local a las políticas públicas locales de modernización administrativa*) y 4 (*de la gestión pública local intergubernamental y multinivel a la gestión pública local basada en la gobernanza transfronteriza*), dando una primera respuesta a las preguntas 4.3), 5), 6.1), 6.2), 7.1), 7.2) y 7.3).

El Capítulo VI ("Conclusiones"), cierra la investigación planteando una estructura de resumen del proceso de la misma, así como unas conclusiones sobre el esquema metodológico general (preguntas de investigación, proposiciones, subhipótesis y resultados esperados).

CAPÍTULO II: GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA EN EL ÁMBITO LOCAL

1. Introducción

Avanzar en las cuestiones teóricas sobre la gestión pública y la gobernanza local requiere definir de un modo exhaustivo qué es cada uno de estos dos elementos desde el ámbito de análisis que hemos escogido (Ciencia Política y de la Administración), del mismo modo que lo es realizar estas conceptualizaciones desde cada una de las academias que estudian los fenómenos politológicos y de gestión en España y Portugal.

A partir de este escenario podremos dar respuesta a las tres preguntas de investigación inicialmente planteadas: 1) qué es la gestión pública y la gobernanza local y cómo se analiza desde la Ciencia Política y de la Administración; 2) se puede definir una gestión pública y una gobernanza específica para el ámbito local, diferente, en todo caso, a la aplicación de ambos conceptos a otros niveles de gobierno y administración; y 3) cuáles son estos modelos de gestión y gobernanza local, así como sus características más destacadas. Todo ello con la mente puesta en la primera proposición (*de la gestión pública a la gobernanza local*), desarrollada a través de la subhipótesis que nos plantea los orígenes de la gestión pública de la Teoría de la Organización y la Nueva Gestión Pública, aunque transformada y adaptada al ámbito local en virtud del paradigma de la gobernanza (participación), lo que daría como resultado la conformación de un modelo específico de gestión de la gobernanza local.

Entonces, ¿cómo organizar la estructura del presente capítulo?. Entendemos que asumiendo una estructura sencilla de análisis que implica conceptualizar el término gestión; ubicar los déficit metodológicos en la

aproximación a la gestión pública, ejemplificando su estudio en una de las técnicas, como es la de la calidad; y definiendo, finalmente, la gestión pública local.

Otro tanto se hará con la gobernanza, para la que hay que introducir el debate sobre su génesis conceptual; introducir los elementos que distorsionan su conceptualización, así como los elementos metodológicos propios de la gobernanza; para, en último lugar, definir la gobernanza local y aproximarla a los entornos transfronterizos que van a ser analizados.

Este doble esquema de análisis de gestión y gobernanza, será planteado desde la óptica de los investigadores españoles y portugueses, a través de la revisión de la documentación y bibliografía más relevantes, ya que estos son los que, al fin y a la postre, han reinterpretado ambos conceptos adaptándolos a sus respectivas realidades locales, en sus ayuntamientos y câmaras municipales.

2. Definiendo gestión pública local y gobernanza local

Como nos encargaremos de explicar, la revisión conceptual de la gestión pública local (en adelante, GPL) y la gobernanza local (en adelante, GL) deberemos plantearla a través de las lecturas de autores que tengan relación con el modelo que vamos a analizar en profundidad en la Segunda y Tercera Parte de la Tesis Doctoral: el gobierno y la administración en España y Portugal. Así, los conceptos que trabajaremos lo serán, fundamentalmente, a partir de los estudios de investigadores españoles (OLÍAS, 1977 y 1986: 91-110; BAENA, 1988, 1992, 2000 y 2005;

CANALES, 1987 y 2002; SUBIRATS, 1994: 13-32; BAÑÓN, 1997: 17-50; RAMIÓ, 1999a; OLMEDA, 1999; VALLÈS, 2006; OLMEDA y PARRADO, 2000; BALLART y RAMIÓ, 2000; COLINO y MOLINA, 2000: 233-250)²⁷ y portugueses (OLIVEIRA, 1991 y 2001; BILHIM, 2000; ARAÚJO, 2002, 2004: 30-38 y 2006: 1-7²⁸; TAVARES, 2006) del ámbito de la Ciencia Política y de la Administración²⁹. Y es que sobre esta dimensión de gobierno local han abundando a lo largo de la última década en España, entre otros, autores como CARRILLO (1994: 1-34; 2002: 315-338), BAENA (1997: 301-319; 2009: 74-79); ALBA (1997: 15-36)³⁰, VANACLOCHA (1997: 275-299), BOTELLA (1999: 206-222), ARENILLA Y CANALES (1999), CANALES y PÉREZ (2002)³¹, o MARQUEZ (2007), en Portugal destacan investigadores como OLIVEIRA (2000: 61-78), RUI (2001), OLIVEIRA y FILIPE (2003), REBORDÃO (2003), BILHIM (2004)³², SILVA (2004: 1-36), NUNES (2005: 5-49), OLIVEIRA (2007) o SILVA (2008: 55-74).

²⁷ Todos estos autores, y algunos más, han contribuido a lo largo de estas últimas décadas a la autonomía de la Ciencia de la Administración del Derecho Administrativo y a la consolidación de un enfoque propio de análisis de las administraciones públicas en España.

²⁸ Vid. ARAÚJO, J.F. (2006). "Fundamento Científico. Criação de um Departamento Conjunto entre AP e Ciência Política", artículo inédito redactado por el profesor ARAÚJO (Universidade do Minho, Braga), para apoyar científicamente los argumentos de fusión de los departamentos de Ciencia Política y Administración Pública en dicha Universidad, pp. 1-7 (citado con permiso del autor),

²⁹ Sin ánimo de entrar en el debate sobre la construcción de la Ciencia Política y de la Administración en España y Portugal (ARAÚJO y VARELA, 2006), hay que decir que ambas tradiciones politológicas tienen raíces similares (derecho administrativo), evolucionando desde el siglo XIX hasta nuestros días por influjo de las perspectivas de la *public administration* anglosajona. Esta adaptación hace que los estudios sobre la GPL y GL, como desarrollo de la acción de gobierno y de la gestión local, reciban influencias en el ámbito de la democracia (Ciencia Política y Gobernanza) y en el de la eficacia (Gestión Pública, Políticas Públicas, o Relaciones Intergubernamentales -o redes de políticas-).

³⁰ Vid. supra ALBA, 1997: 15-36.

³¹ Vid. supra CANALES y PÉREZ, 2002.

³² Vid. supra BILHIM, 2004.

De esta forma, somos de la opinión, de que si no enfatizamos lo suficientemente la dimensión política (BAENA, 1997: 301-319)³³, corremos el riesgo de aprehender incorrectamente el problema de la GPL y GL³⁴. En consecuencia, los análisis sobre los problemas del mundo local se han concentrado en los aspectos "eficientistas", que han tratado de urgir a los gobiernos locales a ser más eficaces y eficientes, dejando de incluir en dichos estudios sus aspectos democráticos, de participación.

Es por ello, por lo que los administrativistas, los economistas o los teóricos de la organización no aciertan a comprender cómo se pueden seguir sosteniendo municipios con poca población, o ayuntamientos con escasos recursos³⁵. Quizás (sólo quizás), estos enfoques, al analizar la GPL y la GL, plantean otros elementos ocultos como la legitimidad³⁶ o la identidad³⁷;

³³ Como estudio del poder (COTARELO (1989: 7), socio-político (KAMMLER, 1971: 13-28), de lo "político" y su implicación con "lo social"; de forma que "lo político" es aquel ámbito de lo social en que se producen relaciones de poder, esto es, relaciones de mando y obediencia o bien -y ello dependiendo de los factores que uno decida acentuar- se trata de aquel ámbito en el que se dirimen los conflictos entre los grupos sociales por los bienes colectivos", y las administraciones públicas tienen un papel central como reguladores de tales conflictos en este tipo de relaciones. Todo ello, en consecuencia, nos dirige la atención hacia aquellos sistemas y estructuras de poder administrativo o burocrático público (PANEBIANCO, 1993: 365-411).

³⁴ Aspecto clave para entender el porqué del marco teórico propuesto, Ciencia Política y de la Administración, y dentro de él, los enfoques empleados: Ciencia de la Administración, Teoría de la Organización y Gestión Pública, Relaciones Intergubernamentales y Gobernanza.

³⁵ Sin ánimo de demagogia, podríamos plantearnos las mismas dudas con relación a las Comunidades Autónomas o al mismo Estado; si dejaran de ser eficaces y eficientes, ¿habría que fusionarlos con otras regiones o con otros Estados, por ejemplo en Europa?. En todo caso, los problemas de los Ayuntamientos en España, están sobradamente diagnosticados, como ha puesto de relieve recientemente la Federación Española de Municipios y Provincias en un acertado informe; vid. FEMP, 2006.

³⁶ Autores como WEBER (1922), LIPSET (2001: 113-150), o BAÑÓN y CARRILLO (1997: 51-75), entre otros, han venido desarrollando este concepto politológico, vinculándolo a la función de gobierno, a la administración y, por ende, a la eficacia (y viceversa). Sobre él volveremos en el Capítulo III.

³⁷ Como cita VANACLOCHA (1997: 276): "En cualquiera de los ámbitos de actividad estatal, incluido el local, la identidad gubernamental se conforma -al menos en democracia, y al

quizás recordar que en democracia el gobierno dirige a la administración (KETTL, 2000)³⁸, y si no existe la primera parte de la premisa, hablamos de otra cosa, y no de lo local (municipal, claro).

Sin el ánimo puesto en reforzar determinados dogmatismos científicos, nos atrevemos a justificar un marco de estudio de la GPL y la GL donde se contemplen dos vías paralelas, que, al final, confluirán en un análisis integrado la realidad político-administrativa local, tanto en España como en Portugal:

- La primera de ellas, relacionada con la dimensión de gestión, de eficacia, de organización; a través de la cual llegaremos a la gestión pública local, como gestión de servicios públicos locales (desde aproximaciones normativas), pero también como proceso de dirección, organización, control y evaluación de las unidades administrativas a través de modelos técnicos de gestión pública (MENDOZA, 1996: 235-261) y/o políticas

margen ya de su concreta configuración orgánica- en función de tres dimensiones esenciales:

- (i) Su conformación a partir de un proceso de legitimación electoral directa (sin perjuicio de que se haya articulado a través de un sufragio directo o indirecto).
- (ii) Su afirmación en la voluntad, capacidad y posibilidades objetivas de abordar la elaboración e implantación de unas políticas públicas características (una característica *acción de gobierno*, si se quiere emplear la expresión más clásica entre los especialistas en Derecho público).
- (iii) Asimismo -y en conexión con las otras dos dimensiones anteriores-, el desarrollo de una función de agregación social y políticamente significativa dentro de su ámbito territorial respectivo".

³⁸ KETTL (2000: 30) entiende fundamental reforzar este vínculo entre política (desde la Ciencia Política, entendida como cultura política) y administración, en aras a un mayor consolidación de la disciplina de análisis de la administración Pública y su evolución hacia modelos de gobernanza: "Understanding public administration requires a careful analysis of how administrative behaviour links with the political institutions, as well as an analysis of how civil society has become hard wired into the process of managing government programs. What the new faces will the policy-administration dichotomy present - and how should public administration best resolve it?".

públicas (SUBIRATS, 1996: 153-162)³⁹, locales de modernización (SUBIRATS, 1997: 405-414; MÁRQUEZ, 2006: 8; CANALES, 1999: 359-386)⁴⁰.

- La segunda, en la que tenga cabida el estudio de la dimensión democrática local⁴¹, sus sistemas políticos y de gobierno, la consolidación de estos como instituciones públicas, y la participación ciudadana en los asuntos públicos⁴²; lo que nos conducirá a vincular las políticas públicas y la gestión pública con las redes (CHAQUÉS, 2004) y la buena gobernanza

³⁹ Para ello hay que huir de visiones eficientistas excluyentes y reconocer el papel de la política en la gestión (y viceversa): "Entendiendo una política pública como una forma específica de gestión estratégica (MINTZBERG, 1977), el analista de políticas sirve, en este contexto, como colaborador natural del gestor, al crear los puentes entre el sistema de valores subyacentes en toda política, con el proceso de implementación de la misma, y la valoración sobre los resultados conseguidos, desde las distintas lógicas presentes en la actuación de cualquier administración pública. La ya mencionada indefinición de objetivos, resultante del proceso decisonal público, puede quedar compensada por ese diálogo entre políticos, gestores y analistas, que irán recomponiendo equilibrios y reorientando el proceso implementador. Es por ello que nos acercamos más a una concepción de la gestión pública y del papel del gestor en la que la capacidad de interpretación política y de engarce entre fines de la sociedad definidos de forma colectiva y actividades funcionales ocupe un papel central (BARZELAY-O' KEAN, 1989, pp. 68 y ss.). y nos alejamos de una concepción que ponga el énfasis en la «neutralidad política» (ECHEBARRÍA, 1993, P. 459) o el eficientismo autorreferencial"; vid. SUBIRATS, 1996: 160.

⁴⁰ Política pública específica relacionada con el ámbito local (SUBIRATS, 1997: 405-414), y con él, de la gestión pública local y la gobernanza local, denominado por MÁRQUEZ (2006: 8) como el "paradigma de la política administrativa", o por CANALES (1999: 359-386) como "políticas públicas locales estratégicas, administrativas".

⁴¹ De la que han transcurrido 30 años en España (1979), y sobre la que se ha modificado sustancialmente sus bases, sobre todo por el cambio de percepción de los ciudadanos en relación con el papel de las instituciones y organizaciones locales. Un buen documento para recordarnos ahora cómo nos veíamos casi tres décadas es el coordinado por NAVARRO, en 1981: "Ayuntamientos democráticos".

⁴² Sobre este particular de la participación ciudadana, encontramos una gran amplitud de líneas de trabajo (desde la sociología, la ciencia política, la gestión pública, con aplicación de "viejas" y "nuevas" tecnologías...). Sin embargo, y al objeto de introducirnos en esta dimensión del gobierno y la administración local, merece la pena revisar algunos de los informes más destacados en Europa, uno de ellos centrado en el caso francés, como es el *Informe Mauroy* (2002); así como sobre la participación ciudadana en las ciudades (BLANCO y GOMÁ, 2002; IGLESIAS, DELGADO y VILLORIA, 2005), o sobre la democracia y territorio en Galicia (LÓPEZ MIRA, 1996), donde el ámbito local juega un papel esencial para el desarrollo de la gestión y la gobernanza del conjunto de la Comunidad Autónoma.

(HILL y HUPE, 2002: 160-196)⁴³, ya en clave local y mundial (BRUGUÉ, GOMÁ y SUBIRATS, 2002: 405-415; CALDERÓ y ZAFRA, 2004).

Es a través de este planteamiento, desde el que seremos capaces de reinterpretar la complejidad actual de los gobiernos locales en el mundo, sobre todo los de carácter urbano (BORJA y CASTELLS, 1997; BRUGUÉ, y JARQUE, 2002: 43-63; BORJA, 2003; BRUGUÉ y GOMÁ, 2008: 265-284), asumiendo, con BRUGUÉ y GOMÁ (1998: 15-23), y para el caso de Europa el largo proceso de cambio local desarrollado (CACIAGLI, 1997: 77-90; JABES y VINTER, 1995⁴⁴), vinculado a la crisis del Estado y a la globalización, que tuvo como resultado directo la apuesta de estos Estados por la descentralización (STEVENS, 1995: 34-49)⁴⁵, en sus diferentes versiones administrativa, política o de simple desconcentración⁴⁶.

En este punto es importante la aclaración que realiza ALBA (1997: 33) sobre la premeditación o no del cambio, sobre la estrategia consciente de reforma administrativa local, o los cambios producidos en su organización fruto de otras razones: "Kjellberg ha elaborado una tipología de reformas

⁴³ Vid. *supra* HILL y HUPE, 2002: 160-196.

⁴⁴ Transformación acometida incluso por los nuevos Estados surgidos tras la caída del muro de Berlín, que se vieron obligados a adaptar sus estructuras territoriales a las realidades comunitarias a lo largo de los años 90; véase de la publicación colectiva de JABES y VINTER (1995), los estudios recogidos en las páginas 199 a 343, sobre los casos de Letonia, Estonia, Lituania, Hungría, Eslovaquia, Polonia o Rumanía.

⁴⁵ Visión que conecta a la Ciencia Política y a la Gestión Pública, como señala STEVENS (1995: 34): "The core proposition discussed here is the notion of decentralization when applied either to complex organizations or inter-organizational networks may reveal considerable information about the mindset of practitioners and academics analyzing the systems; but that is not a useful concept itself. In its pursuit of this arguments, this article examines the use of the term "decentralization" in two bodies of literature: that of political science and that of management science".

⁴⁶ Que para BORJA (1987: 27) es una "exigencia democrática", además de una línea de cambio político-administrativo y territorial; cuestión en la que coincide BILHIM (2004: 43) cuando alude a su importancia como elemento de refuerzo del gobierno local en Portugal.

de los gobiernos locales que creo de utilidad, aclarando desde el principio la necesidad de no confundir las reformas como intentos conscientes del actor o actores para transformar la realidad local, de los cambios que serían consecuencias no anticipadas de decisiones o acciones que tendrían otros fines. Es decir, que no todas las transformaciones producidas en los gobiernos locales se pueden analizar como procesos de reforma (Dente y Kjellberg 1988)". En el cuadro siguiente (Nº 4), se muestran algunas de las dimensiones de las reformas de los gobiernos locales en Europa:

Cuadro Nº 4: "Tipos, ámbitos y contenidos de las reformas locales en Europa"		
	Ámbito	
Contenidos	Relaciones intergubernamentales	Aspectos internos
Organización	Reformas estructurales	Reformas organizativas
Aspectos decisionales	Reformas funcionales y procedimentales	Reformas de procesos de decisión
Recursos financieros	Reformas financieras intergubernamentales	Reformas financieras locales

Fuente: DENTE y KJELLEBERG (1988: 11), citado por ALBA (1997: 33).

En el mismo sentido, COLINO y DEL PINO (2005: 5) abundan que el cambio se ejemplificaría en los procesos de reforma de los gobiernos locales en Europa que persiguen un doble objetivo: "lograr la eficiencia, la eficacia y la calidad de las estructuras administrativas locales y sus resultados en su relación con los deseos de los ciudadanos y, conseguir el enriquecimiento de la democracia local, normalmente en forma de mayor inclusividad y acceso de los ciudadanos a las decisiones públicas que les afectan". Es precisamente en el ámbito de las políticas públicas de modernización y en la gestión pública, donde los gobiernos locales pueden realizar un mayor esfuerzo, diseñando nuevas estructuras de formulación y gestión del

cambio. En todo caso, y como luego se mostrará, la senda de construcción de las experiencias de reforma en el ámbito local, es muy variada y llena de matices en cuanto a los marcos de referencia a incorporar (Nueva Gestión Pública), las líneas de trabajo asumidas (más eficacia, más democracia; CABRERO, 2005: 76-99⁴⁷), incluso a los modelos y técnicas propuestas⁴⁸ (REICHARD, 2003: 345-363; SCHEDLER, 2003: 325-344; HENDRIKS y TOPS, 2003: 301-323).

¿Qué implicaría este proceso complejo y de dimensión mundial?. Por un lado, la evolución de la "nacionalización" al "localismo" y de la "gerencialización" a la "repolitización"; por otro (BRUGUÉ y GOMÁ, 1998: 25-35) la renovación de las agendas locales, y la necesidad de que se incluyan en ellas nuevos roles estratégicos y estilos de gobierno en red y de gestión más relacionales. En palabras de BRUGUÉ y GOMÁ (1998: 17) "La tesis de la nacionalización -muy extendida entre los politólogos europeos de los años sesenta y setenta- constata la reducida relevancia específicamente local de la política municipal. Situación que se explica por la dependencia respecto de un centro nacional que o bien decide en su lugar o bien limita los recursos

⁴⁷ CABRERO, destaca que la implementación de procesos de reforma en sistemas político-administrativos en transición a la democracia, o en proceso de consolidación de la misma, como es el caso de algunas comunidades locales en América Latina (en este caso de México), requerirá de una lectura crítica del cambio y sus orientaciones debiendo inclinar la balanza hacia elementos de refuerzo democrático, de gobernanza (o de nueva gobernanza pública, como señalará MENEGUZZO).

⁴⁸ Por citar sólo alguno de estos ejemplos, encontramos de gran interés las reflexiones aportadas por REICHARD, 2003: 345-363; SCHEDLER, 2003: 325-344; HENDRIKS y TOPS, 2003: 301-323, para los sistemas de gobierno local en Alemania, Suiza y Holanda, en un encuentro desarrollado en el año 2002 y publicado por la revista *Public Administration* en 2003. Los matices en la implementación de la Nueva Gestión Pública, da lugar a la incorporación de modelos propios de cambio (también con sus luces y sombras), como puede ser el caso del alemán "new steering model" (REICHARD, 2003: 361): "With regard to NPM, Germany, was a late and relatively hesitant reformer. While federal and Länder governments moved relatively modestly from traditional to 'new' models of public management, local government in Germany has been quite active and invented the 'new steering model' as the dominant plan for local management".

necesarios para su actuación. En la práctica, la nacionalización de la política local se detecta a través del prisma de su creciente *partidificación*; es decir, la influencia de unos partidos políticos que actúan como protagonistas de la vida municipal pero que, al mismo tiempo, se muestran poco interesados en la política local. El resultado se traduce en un traspaso de problemáticas políticas nacionales al ámbito local". El localismo se plantearía como la alternativa a la nacionalización, que propone "que, en un entorno cada vez más diversificado y más globalizado, el rol de los gobiernos locales no sólo se ve debilitado, sino que experimenta un fuerte impulso" (BRUGUÉ y GOMÁ, 1998: 18). Como elementos de refuerzo del "nuevo localismo", aparecen nuevas demandas sociales, la globalización de la economía, aparición de nuevas tecnologías, y escenarios de redes.

En relación con el otro binomio planteado por BRUGUÉ y GOMÁ (1998: 19, 20), se nos dice que la realidad de la política-administración que se vive en los gobiernos y administraciones locales, favorece la "gerencialización", que se inserta en los procesos de cambio local y su adaptación a nuevas realidades democráticas (como es el caso de España y Portugal): "En sus inicios, la democratización de los municipios españoles despertó expectativas tanto en el ámbito de la política (aparición de unos espacios donde la participación ciudadana se podría expresar con mayor plenitud) como de la administración (aparición de unos municipios prestadores y capaces de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos). Sin embargo, esta primera dualidad se decantó muy pronto hacia la vertiente administradora o prestacional. Sin insinuar que se trató de una opción consciente, lo cierto es que el raquitismo municipal heredado del franquismo y la fuerza de las demandas de los ciudadanos orientaron los primeros años del municipalismo democrático hacia la construcción de unas organizaciones capaces de

aumentar y mejorar los servicios que ofrecían a sus ciudadanos". Sin embargo, con el paso de los años se producen cambios en las estructuras de poder local que hacen evolucionar esta realidad "gerencialista" hacia otra que (re)incide en la parte política de los gobiernos locales: la "repolitización": "Sin embargo, tal y como señalan diversos autores, se detectan una serie de transformaciones en el ámbito local español -y también europeo- que podrían estar propiciando un proceso de *politización* que redefiniría el papel que hasta ahora han desempeñado los partidos políticos. Siendo muy esquemáticos, debemos referirnos a la superación de los déficit prestacionales heredados del franquismo, a la consolidación de unas estructuras de gestión más o menos estables (y, por lo tanto, independientes de la actividad de sus concejales), a una transformación en las demandas de los ciudadanos o a la persistente situación de crisis económica que aqueja al municipalismo español. Es decir, ya no se trata de construir sino de mantener, ya no se trata de hacer sino de priorizar, ya no se trata de gestionar sino de dirigir, ya no se trata de poner horas y esfuerzos sino de tener ideas y capacidad de elección. No todo el mundo estaría de acuerdo con la tesis de la politización, pero, sin pretender ahora entrar en debate, pensamos que la reciente proliferación en el ámbito local de planes estratégicos o de mecanismos de comunicación participación es la manifestación de dos actividades esencialmente políticas: tener un proyecto a medio y largo plazo que exprese opciones, y vehiculizar tanto el diálogo con la comunidad como la capacidad de escuchar a sus ciudadanos" (BRUGUÉ y GOMÁ, 1998: 21).

En esta línea, BRUGUÉ (2002: 13), nos plantea las siguientes hipótesis en torno a las cuales se confirman los ejes del localismo-repolitización anteriores, planteamientos que hacemos nuestros para el presente estudio:

- “*Hipótesis 1:* Los ayuntamientos han evolucionado desde un modelo basado en la administración delegada a otro basado en la recuperación de la proximidad y lo específicamente local.
- *Hipótesis 2:* Los ayuntamientos han evolucionado desde un modelo de actuación eminentemente constructor y reactivo a otro que introduce planteamientos estratégicos y anticipativos.
- *Hipótesis 3:* Los ayuntamientos han sustituido su tradicional rol de autoridad y su posición de prestador monopolista de servicios por un ejercicio del poder más relacional y por una aproximación pluralista a la prestación de los servicios.
- *Hipótesis 4:* Unos ayuntamientos localistas, estratégicos y relacionales nos conducirán del gobierno local tradicional a las formas más novedosas de la *governance local*.”

Localismo y repolitización van a marcar, pues, las líneas de cambio de los gobiernos y las administraciones de las ciudades, esto es sobre todo urbanos, y con ellos de las formas de entender democracia-gobierno y eficacia-gestión, en definitiva de reconocer la GPL y la GL como una red⁴⁹. Afectando así a todo su entramado de sistema de gobierno, políticas públicas, de organización administrativa, de gestión de personal⁵⁰, recursos financieros, tecnológicos, etcétera.

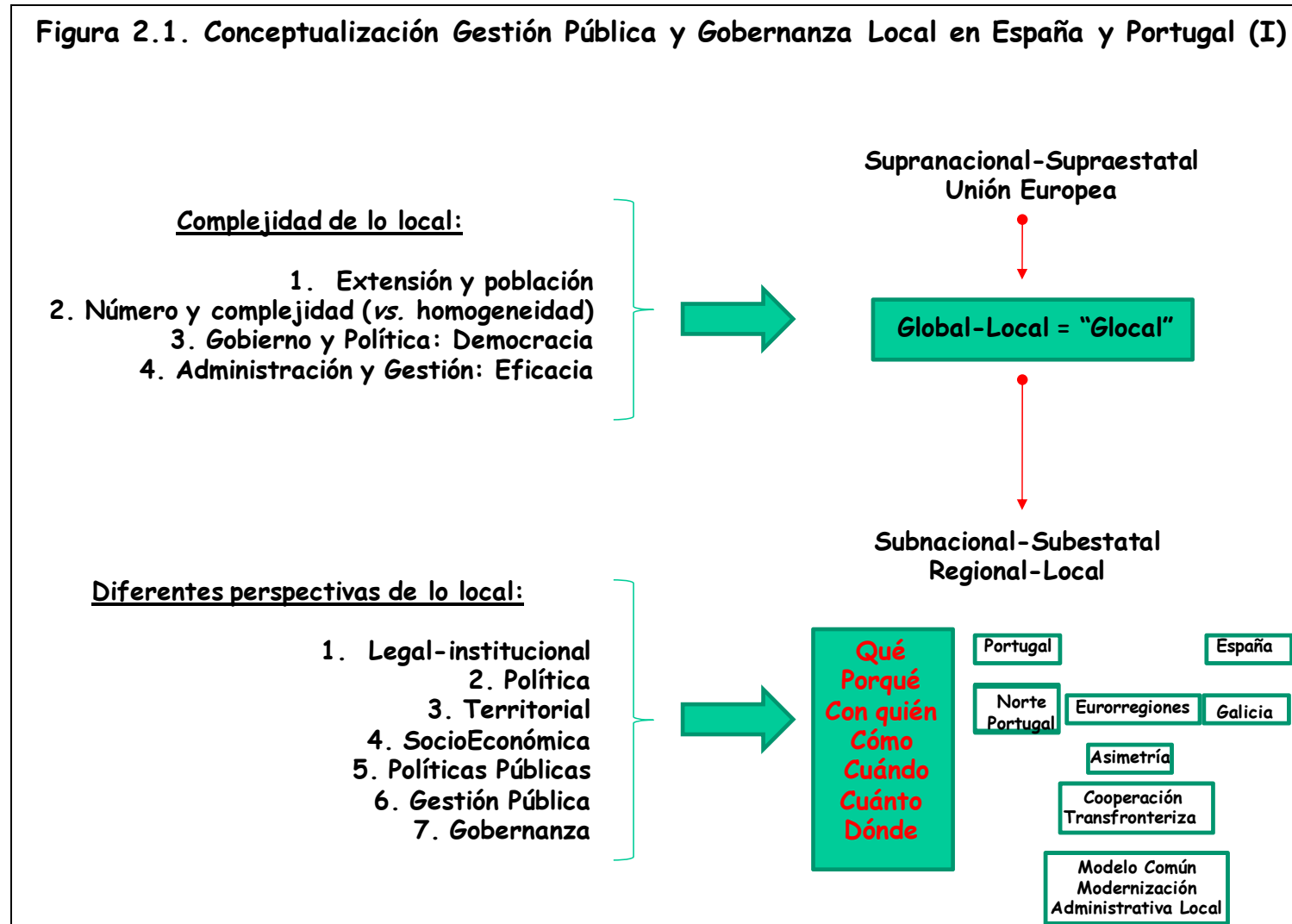
⁴⁹ Aunque no todos estén de acuerdo con esta aproximación relacional a través de las redes de gobernanza; vid. PARADA, 2007: 16-80.

⁵⁰ Un estudio que muestra con claridad las implicaciones de estos cambios aparecen en investigaciones concretas aplicadas a ayuntamientos en España, donde se constata la evolución de la figura del “concejal tradicional” al “concejal estratégico”, ya en entornos locales de gobernanza local; vid. BRUGUÉ, 2002: 9-37.

Por todas estas razones, sintetizamos en la siguiente figura 2.1. (ver página siguiente), el esquema básico de análisis de la complejidad y las perspectivas, con el fin de intentar aplicar la GP y la GL a entornos "glocales" (BORJA y CASTELLS, 1997: 328, 229)⁵¹, entre los que figuran, con entidad propia, las Eurorregiones de Galicia y el Norte de Portugal; de las que nos ocuparemos en profundidad en la Segunda y Tercera Parte de la Tesis Doctoral.

⁵¹ Entendida por estos autores como la "... articulación entre lo global y lo local. Esta noción se aplica hoy tanto a la economía (la ciudad como medio económico adecuado para la optimización de sinergias) como a la cultura (las identidades locales y su relación dialéctica con el universalismo informacional de base mediática). En este caso la *glocalización* supone enfatizar el ámbito urbano y el papel gestor-coordinador-promotor de los gobiernos locales para la implementación de políticas que tienen en cuenta unos referentes globales y se posicionan respecto a ellos. En síntesis: globalización más proximidad".

Figura 2.1. Conceptualización Gestión Pública y Gobernanza Local en España y Portugal (I)



Fuente: Elaboración propia

Pero para definir GPL y GL, debemos intentar un desbroce conceptual inicial asumiendo la dificultad en su definición.

A modo de muestra de la complejidad conceptual de nuestro objeto de estudio, introduzcamos el primero de los conceptos: la gestión pública local.

2.1.1. Gestión pública local

El ámbito específico en el cual se realiza la gestión pública es el de las administraciones públicas, de cualquier nivel territorial de actuación. Sin embargo, esta no se define ni conceptual ni académicamente, hasta los inicios de los años 80, momento en el cual GUNN (1996: 41-55), citando a PERRY y KRAEMER (1983: X), la describe como "... una nueva aproximación que ha crecido de forma natural a partir de la debilidad de otras filosofías educativas dominantes. La gestión pública es la fusión de la orientación normativa de la administración pública tradicional y de la orientación instrumental de la gestión en sentido genérico".

Y es que, la gestión pública ha sido orientada en gran medida por los seguidores de los planteamientos de la Nueva Gestión Pública⁵²; todo ello después de innumerables investigaciones en el ámbito de la Teoría de la Organización y la Gestión Pública⁵³, que poco a poco han ido derivando sus

⁵² En menor medida o adscrita a ella, p.ej. la calidad, o enfrentada a ella, p.ej. la gestión relacional o estratégica o la gobernanza.

⁵³ No creemos necesario recordar la tradición científica de la Teoría de la Organización y la Gestión Pública, la revisión de las contribuciones de sus diferentes escuelas al desarrollo del análisis científico del trabajo y de las organizaciones desde principios del siglo XX hasta nuestros días. Otros lo han hecho con mayor claridad, entre ellos BALLART y RAMIÓ

estudios hacia ámbitos específicos de los gobiernos y las organizaciones públicas locales.

Por esta razón, la *primera aclaración que se podría realizar es que la GPL, tiene raíces comunes con la gestión pública que se realiza en otros niveles de gobierno, aunque, como veremos, incorpora los matices lógicos de un nivel de gobierno y administración de proximidad con los ciudadanos.*

Como señalan BRUGUÉ y SUBIRATS (1996: 9) "La denominación "gestión pública" ha ido popularizándose en los últimos años, como nuevo campo de estudio y docencia de los problemas de las administraciones públicas. Tradicionalmente se había utilizado la etiqueta de "ciencia de la administración" o, en un contexto más anglosajón, la de "administración pública" para referirse al ámbito de conocimiento e investigación que se ocupaba esencialmente del análisis de las administraciones públicas y sus estructuras de funcionamiento". La gestión pública sería uno de los tres niveles o ámbitos (CANALES, 2002: 123)⁵⁴, dentro de las organizaciones públicas, concretamente el relacionado con el nivel operativo "que afectaría al modo de funcionamiento o actividad de las diferentes Administraciones Públicas".

Otras autoras como OLÍAS (2001: XI) asumen que este cambio ha resultado de gran calado y asimilado con cierta celeridad por las organizaciones públicas: "El campo de la gestión pública ha sufrido en los últimos años desarrollos que bien pudieran calificarse de sorprendentes. La

(1993 a) y b); vid. BOUZAS (1995); vid. supra RAMIÓ (1996 y 1999a); vid. supra OLMEDA (1999); vid. OLIVEIRA (2001: 51-69); vid. TOMPKINS (2005: 1-8); vid. PRATS (2005); o vid. AGUILAR (2006); vid. BOURGON, 2007: 7-26.

⁵⁴ Vid. supra CANALES, 2002: 123-146.

misma idea de gestión que hoy utilizamos sin mayores precisiones o sobresaltos es, en sí misma, ajena a lo que hace escasos lustros se consideraba el lenguaje ordinario para referirse a la manera en que las Administraciones públicas conseguían sus objetivos". La gestión pública tendría de este modo su espacio dentro del análisis de las administraciones públicas, integrando política y administración, con relación a la gestión que realizan los directivos públicos, entendiendo genéricamente por tal "... conducir asuntos de alguien y, también, ejercer autoridad o mando sobre una determinada organización" (BRUGUÉ y SUBIRATS, 1996: 11).

Por tanto, ¿qué implicaría la gestión o gerencia pública?. Bien, en palabras de OLÍAS (2001: 3), "El término gerencia pública hace referencia al conjunto de actividades conducentes a obtener bienes o productos públicos que engloban tanto las desarrolladas por la dirección como por los distintos niveles administrativos. Gerenciar implica actividades distintas como combinar recursos, entrenar al personal, diseñar procesos o establecer reglas, que tienen un marcado carácter intraorganizativo... pero que no están excluidas otras de carácter extraorganizativo en la medida que conseguir objetivos implica relacionarse con otros, promotores, clientes, proveedores, etc., y con otras organizaciones participantes en redes organizativas más amplias". Gestión o gerencia pública, integrarían elementos de organización, modelos, técnicas, instrumentos de dirección, control y evaluación, además de orientaciones en materia de relación con actores, cooperación, colaboración y coordinación.

Aunque debamos admitir como punto de partida esta definición, incluso la conflictiva e ideológica (OLÍAS, 2001: 10)⁵⁵ integración inicial de las fórmulas tradicionales de administración burocrática con las prácticas gerenciales (OLÍAS, 2001: 3)⁵⁶ y la orientación de las nuevas prácticas de gestión privada en las organizaciones públicas (bajo el paraguas de la Nueva Gestión Pública, en adelante NGP); debemos asumir que la Gestión Pública en las organizaciones actuales implicaría algo más (RAMIÓ, 1999: 34)⁵⁷, desarrollándose en entornos postburocráticos (BARZELAY y ARMAJANI, 1998; VILLORIA, 1997: 77-103).

Porque es en este punto donde han surgido los conflictos entre lo público y lo privado, donde instituciones y organizaciones han sido reinterpretadas, a veces, a la luz de un conocimiento teórico débil⁵⁸ en base a procesos

⁵⁵ Entre las razones de esta adaptación de las técnicas privadas al ámbito de lo público, OLÍAS (2001: 10) nos diría que la panoplia de enfoques, técnicas y herramientas de acción pública destinadas a cambiar las prácticas administrativas tradicionales, no estarían desprovistas de ideología, dirigiéndose fundamentalmente contra el leviatán moderno que supone la burocracia (y sus considerados privilegios) en los Estados del Bienestar. Entre los enfoques que apoyarían estas opciones gerencialistas, encontramos, entre otras, las escuelas de elección pública y la de economía pública.

⁵⁶ Para OLÍAS (2001: 3), la gerencia pública, "... es una noción que proviene del sector privado y que alude a su específica manera de obtener resultados para el mercado. La gerencia pública tiene que ver con la introducción en el sector público de las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer más eficientes y más eficaces las organizaciones públicas... En la gerencia es de especial interés la labor directiva impulsora de los "managers" o gerentes; de ahí que la mayor parte de las perspectivas subrayen este aspecto. Lo característico de la gerencia pública es que se desenvuelve en un entorno político lo cual quiere decir, en primer lugar, que afecta a los intereses colectivos"

⁵⁷ Evolucionando como "ciencia social de segunda generación cuyo sustrato es compartido por la economía, la sociología, la psicología, la antropología, la ingeniería, la politología e, incluso, por la historia y el derecho. Las diferentes corrientes difieren entre sí en la composición y combinación de este sustrato"; vid. supra RAMIÓ, 1999: 34.

⁵⁸ Que algunos recogen de forma periódica reinterpretando las bases epistemológicas de la teoría, de forma más o menos acertada. Es interesante la reciente reflexión de HINTZE (2008: 131-172) sobre la "teoría de la desorganización", asumiendo la misma como un elemento positivo de cambio en las instituciones públicas, a través del refuerzo del capital institucional; vid. HINTZE, 2008: 131-172. Este concepto de desorganización, nos recuerda

incrementales de investigación⁵⁹, que han dado lugar, incluso a "pseudoteorías", en parte instrumentalizada por la NGP⁶⁰, donde las administraciones públicas de todos los niveles de gobierno han asumido principios y preceptos de gestión, modelos de organización, sistemas de control y evaluación, que poco o nada tenían que ver con ellas. El resultado es una literatura científica con pocas novedades editoriales⁶¹, muy

a aquel otro de "desgobierno" utilizado por NIETO (1984), aunque aplicado a un objeto diferente, de modo distinto y de forma más crítica.

⁵⁹ Bien recogido el debate por VILLORIA (2005: 181-212), en relación con las aportaciones epistemológicas y metodológicas aportadas a lo largo de décadas a la Gestión Pública o *Public Administration* (en parte ya citadas en el Capítulo I), cuando, citando a BOZEMAN (1993), alude: a) la literatura "sabia": conocimiento "teórico, artesano, descriptivo y personalista [...] Esta literatura es diferente al conocimiento de sentido común u ordinario sobre la Administración, basado en la experiencia personal, en los estereotipos, en los conocimientos institucionalizados. Es un conocimiento basado en la síntesis de estudios o en la experiencia personal transmitida sistemáticamente; además, es validado por la propia comunidad científica y controlado para su publicación por los mismos revisores que la literatura científica; ejemplos de excelente literatura «sabia» son: Allison (1979, Bozeman y Straussman (1990), Benn y Gaus (1983), entre otros"; b) o el "conocimiento científico que tiende a surgir del seguimiento del típico proceso de generación de teoría: se explicitan unas hipótesis falsables; se desarrollan instrumentos analíticos de explicación; se aspira a la generalización; se asume que la agregación es significativa en el análisis; se proporciona algún grado de separación entre hechos y valores; se asume que el progreso teórico es demostrable"; VILLORIA, 2005: 189, 190.

⁶⁰ Interesada y aprovechada por *exmanagers* de grandes empresas con el fin de publicar sus experiencias, sus historias de vida (*storytelling management*, en palabras de SALMON, 2008), como base científica para avalar el desarrollo de la teoría. Otra señal parte de la importancia que estos gurús empresariales (KENNEDY, 1994), neoempresariales, pero también neopúblicos, dan al sentido común, sublimando lo obvio, o como diría FERNÁNDEZ (2007: 338, 339): "El pensamiento del *management* tiende a basarse por el contrario en lo que los propios autores denominan sentido común, una lógica aplastante, dentro de un espíritu de simplificación. Se basa en lo que se ve y observa, no se buscan explicaciones complejas a los fenómenos: se trata de ideas simples. En realidad se apoyan declaraciones de directivos (del presidente de Motorola, de un trabajador de Titeflex). No existiendo datos «científicos» más allá de estos relatos: están exponiendo unas ideas, pero también las están justificando a partir de dos elementos: los ejemplos (adopciones por parte de empresas conocidas) y el sentido común". Esta banalización provocó en la década pasada que autores como HOOD (1998), llegaran incluso a proponer un marco de reflexión más amplio para la gestión pública, que contemplara una aproximación desde la teoría cultural que ayudara a reforzar este débil y siempre cuestionado paradigma.

⁶¹ Esta afirmación, que nosotros compartimos, fue realizada por el propio RAMIÓ en una reciente conferencia pronunciada en el marco del curso de directivos públicos de una administración pública autonómica. Allí se criticaba de forma abierta, en clave irónica, pero con muchas dosis de racionalidad académica, la eclosión en los últimos años de una

instrumental y prescriptiva (RAMIÓ, 1999: 34), poco reposada en sus bases conceptuales, escasamente aplicada a casos concretos, de forma que puedan ser estudiados para los principios de las Ciencias Sociales. En definitiva, una teoría de la organización y la gestión pública "débil", pero desgraciadamente con gran impacto mediático y cierto calado entre algunos responsables de gestión de recursos humanos en el sector público⁶².

Detengámonos por unos breves instantes en la descripción del "fenómeno" de la NGP, que, según HUGHES (1996: 103-132), ha tenido varias etiquetas: "«gerencialismo»" (*managerialism*) (POLLIT, 1990), «nueva gestión pública» (*new public management*) (HOOD, 1991), «administración pública basada en el mercado» (*market-based public administration*) (LAN y ROSENBLOOM, 1992), «gobierno emprendedor» (*entrepreneurial government*) (OSBORNE y GAEBLER, 1992) [...] los términos «nueva gestión pública» y «gerencialismo» se usarán como sinónimos, aunque «gerencialismo» suele ser usado peyorativamente por algunos escritores. El término «nueva

literatura del tipo *fast-food*, especialmente consumida en salas de aeropuertos, con títulos sobre el queso, el pescado y las vacas, pero con enorme éxito de ventas entre los que a día de hoy están ejerciendo labores de dirección en organizaciones privadas, y, quien sabe si también en organizaciones públicas; aunque no es el único que se muestra crítico con las nuevas (viejas) corrientes de la Teoría de la Organización. El propio MINTZBERG (2005) enfatiza la crítica sobre los recursos formativos y pedagógicos adaptados a la nueva clase directiva en las escuelas de negocios; mientras que por el lado de la educación superior no vemos un desarrollo teórico intenso por parte de las escuelas que tratan la organización (en Universidades e Institutos de Investigación, básicamente), a excepción hecha del debate, que se retroalimenta de forma periódica, entre seguidores y detractores de la Nueva Gestión Pública.

⁶² En línea con lo anterior, no es conveniente dejar de citar las palabras de BOURGON (2007: 23), sobre este particular: "Public administrators are neither masters nor mercenaries. They are professional individuals who serve the functions of analysts, managers, facilitators, moral leaders, and stewards of public values, and are called upon to be responsible actors in a complex system of governance. It is a demanding, challenging and sometimes heroic endeavour involving accountability, adherence to the law, judgement and responsibility (Denhardt, 2003). A strong theory reduces the need for heroism by showing the way and guiding one's steps. Public administration theory should help public servants fully exercise their multi-faceted role".

gestión pública» contrasta con el antiguo uso americano de «gestión pública», que la concebía como un subcampo técnico de la administración pública”.

La burocracia como fenómeno social, más que como modelo de organización público (en este caso) avala una trayectoria de décadas en el análisis de la realidad administrativa de las administraciones públicas. Si WILSON (1887: 73-96), WEBER (1922) y WALDO (1948), pusieron en desde finales del siglo XIX y principios del XX las bases de la organización administrativa burocrática, otros, como HOOD (1991: 32-35; 1996: 469-490), pusieron sus bases a la gestión pública (KETTL, 1993: 407-427), mientras que algunos más como BARZELAY y ARMAJANI (1998) intentaron cerrar el prolijo ciclo del paradigma ya en las puertas del nuevo siglo. La administración pública, como instrumento del Estado cada vez más “vaciado” (PETERS, 1996: 405-418), de sus políticas, asume las crisis del *Welfare State* y, con él, de las orientaciones económicas keynesianas ya en los años 70. La socialdemocracia da paso al neoliberalismo de corte anglosajón continental y norteamericano tras el que aparecen nuevas orientaciones de dirección de los asuntos públicos, donde el factor determinante es el económico (HOOD, 1996: 469-490) en base a la teoría de la elección pública (HUGHES, 1996: 119; 2003) y a los principios de eficacia, eficiencia y economía (ALBI, GONZÁLEZ-PÁRAMO y LÓPEZ, 2000), y, posteriormente, productividad y calidad (BAÑÓN y CARRILLO, 1996: 51-66). En esta fase de cambio político y socioeconómico (años 80 y 90) se pueden nombrar líderes, hombres y mujeres de Estado como REAGAN y THATCHER; gurús y *storytellers* como PETERS y WATERMAN (1982) u OSBORNE y GAEBLER (1994); obras de referencia como “En busca de la Excelencia”, de los primeros, o “La reinención del gobierno” de los segundos; principios de gestión como los ya

citados de eficacia, eficiencia y economía; "modas" conceptuales sobre la gestión⁶³; "fórmulas mágicas"⁶⁴ de gestión pública como la privatización, la desregulación, o la externalización, entre otras; marcos de reconocimiento público y social como los premios internacionales, nacionales y regionales; modelos y técnicas que, a modo de desordenada panoplia, se ofrecen como recursos y soluciones a los problemas de gestión de las instituciones-organizaciones (calidad, excelencia, innovación...); actores globales que asumen estas premisas como la OCDE, la UE, o los Estados desarrollados, o sus regiones, o sus gobiernos y/o administraciones locales.

Todos y cada uno de estos elementos hacen de la NGP el referente de los gestores de instituciones y organizaciones públicas, por igual, sin distinciones de nivel territorial, orientación ideológica, o dimensión organizativa.

Casi todos ellos, aludían a la NGP como "El Dorado" que perseguir (la eficacia y la eficiencia), la "Meca" a la que peregrinar (Estados Unidos de América, Reino Unido), el "Becerro de Oro" al que adorar (privatizaciones)⁶⁵.

⁶³ BRUGUÉ y SUBIRATS (1996: 11), siguen a Peter DRUCKER (1993) cuando este señala que "la *moda* de la gestión responde a la propia evolución de la civilización occidental. Así, en la maduración del modelo capitalista occidental, DRUCKER distingue tres períodos: 1) La revolución industrial (1750-1850); 2) La revolución de la productividad (1850-1950), y 3) La revolución de la gestión (1950-1990)".

⁶⁴ OLÍAS (2001: 12-20), entiende que entre las propuestas más recurrentes de la NGP aparecen la descentralización de las organizaciones, el aplanamiento de las jerarquías, la ruptura del monolitismo y la especialización, la desburocratización e introducción de los mercados de los público (competencia entre organizaciones públicas), el desmantelamiento de la estructura estatutaria del personal, la introducción del concepto de cliente de servicios públicos, la evaluación de políticas y servicios, y el cambio de cultura administrativa (ética pública). Sin embargo, recalca que el elemento fundamental, la guía de la NGP es, en resumen, "... la reducción del tamaño del sector público en tamaño, recursos, ámbito e influencia (WRIGHT, 96, 97)"; vid. supra OLÍAS, 2001: 12.

⁶⁵ Sitúo este contexto de la NGP, porque ante la irrupción de la crisis financiera y económica global actual, es fácil mantener principios como los de la eficacia, la eficiencia,

Y digo casi todos, porque existe una corriente del pensamiento de la Ciencia Política y de la Administración crítica con lo que algunos intentan justificar como "paradigma" (BARZELAY y ARMAJANI, 1998⁶⁶; BARRAGÁN, 2000⁶⁷); de forma que los primeros (GREENWOOD y WILSON, 1989: 141; PETERS, 1994: 283-293; ARAÚJO, 2000: 38-47 y 2004b⁶⁸; RAMIÓ, 1999: 1-30; 1999: 65-97; 2001: 1-24; ARELLANO, 2002: 1-21; CANALES, 2002: 123-

el ahorro, la productividad, aunque, desde luego, ya no con base en las experiencias del sector privado. Entre otras razones porque creemos que precisamente en el radica parte de las causas de la recesión actual, después de décadas de crecimiento desordenado, desregulado, y, nos atreveríamos a decir, especulativo. Tan sólo dejar constancia de algunas de las reflexiones que hacia el profesor Carles RAMIÓ en el marco del Curso de Directivos de la Xunta de Galicia en el 2008; RAMIÓ acertaba cuando señalaba que para comprobar la base empírica de los trabajos de referencia en el ámbito de la NGP, los de PETERS y WATERMAN y los de OSBORNE y GAEBLER, no habría más que analizar años después la cuenta de resultados de estas empresas citadas como de "éxito" o "excelentes" (GORE, 1998; ABERBACH y ROCKMAN, 1999: 3-17), o las que habían cerrado, o estaban sometidas a enormes procesos de reconversión (por algunos denominada eufemísticamente reingeniería), o el número de ellas que están siendo auxiliadas por los Gobiernos, o aquellas que están siendo compradas por compañías de la India. En nuestra opinión, deberíamos hacer más caso al aprendizaje organizativo, teniendo como referencia el *benchmarking* público (donde existen un buen número de ejemplos de éxito), y plantear la comparación público-privado desde ópticas más institucionales y menos eficientistas.

⁶⁶ Como podemos ver, la utilización del concepto de paradigma se nos antoja variable e interesado por parte de los autores adscritos a las ciencias sociales, por lo que sin desear entrar en el debate epistemológico abierto por KHUN en los años 60 (2004), asumimos la definición de HARMON (1970), citada por BARZELAY y ARMAJANI (1998: 41): "la manera fundamental de percibir, pensar, evaluar y hacer vinculada a una particular visión de la realidad. Un paradigma dominante rara vez, de serlo, se plantea explícitamente; existe como entendido indiscutible y tácito que se transmite por medio de la cultura y a generaciones sucesivas y, más que enseñarse, se transmite por la experiencia directa". Este punto sobre la consolidación paradigmática de las orientaciones sobre la gestión pública (burocrática o postburocrática), es importante porque sobre él insistirán los seguidores de la NGP, como ahora lo hacen los de la gobernanza, al objeto de incorporar legitimidad a dichos enfoques, siempre necesitados de refuerzo teórico y académico.

⁶⁷ El autor (BARRAGÁN, 2000: 21) dejaría constancia de este intento cuando señala que "Ante ello [crisis Estado social] la Administración pública debe ser capaz, porque no puede olvidar el marco social pluralista e interrelacionado en el que se desenvuelve, de conseguir atender las exigencias individualizadas de aquellos que requieren sus servicios. El debate teórico puede plantearse en el paradigma de la *New Public Management*, como marco de investigación y de ensayo, cuya concreción en los años 90 es la modernización administrativa [sic]".

⁶⁸ Vid. supra ARAÚJO, 2004: 27.

146; BAENA, 2000: 18; OLIVEIRA, 2001: 51-69⁶⁹; LONGO, 2007: 249-281) consideran a la NGP como una teoría contingente (OLÍAS, 2001: 9), mera trasposición acrítica de técnicas provenientes del sector privado al público, sin tener en consideración sus condiciones institucionales, principios y valores sobre los que se asienta su función (la del gobierno de los intereses generales); algunos incluso reconvirtiendo sus iniciales alabanzas a la NGP, hacia la crítica más directa y clara del supuesto modelo teórico de gestión pública (BARZELAY, 2003).

GUNN (1996: 41-55), OLIVEIRA (2001: 67), CANALES (2002: 133) y LONGO (2007: 260) resumirían el debate de una forma clara y contundente. Para el primero, no estaríamos hablando de un paradigma porque "PERRY y KRAEMER (1983) han presentado de forma ordenada e interesante una útil colección de lecturas, así como su propia y provocativa introducción comentada. Sin embargo, sigue sin convencerme su intento de desarrollar una versión de la *gestión pública* entendida como un paradigma nuevo e integrador. El análisis es excesivamente simplista, el compromiso demasiado blando, y resulta dificultoso saber cuáles son los interrogantes radicalmente nuevos que aparecen o cuáles son los novedosos modelos de pensamiento que emergen en lo que ellos denominan un nuevo *paradigma*". Para el segundo "Grande parte da ideologia managerial assenta na ideia de que não existe diferença entre gerir uma empresa e um hospital. E se existem diferenças que impeçam o funcionamento do mercado e a medição dos lucros, essas diferenças devem desaparecer... a pesar destas melhorias assistiu-se em meados da década de noventa a uma crise na Administração Pública, perguntando-se muitos (Boyne, 1996), se o management não será o problema e a razão desta crise". El tercer autor es de la opinión de que "La

⁶⁹ Vid. supra OLIVEIRA, 2001: 51-69.

gran carencia y laguna de la «Nueva Gestión Pública» fue olvidar la dimensión y legitimación política necesarias de la acción pública, a diferencia del mercado, junto con una atención economicista excesiva puesta en los recursos de gestión, sin consideración de la cultura y motivación de los empleados públicos". Finalmente, el último autor citado destacaría que "Per a síntesis àmplies que intenten plasmar la complexitat i l'heterogeneïtat de la noció, vegeu Barzelay (2001: 11), Podger (2004: 12) i Bresser-Pereira (2004: 187 i seg.), el qual prefereix utilitzar l'expressió, menys contaminada, de *reforma de la gestió pública*, i la defineix com "la transició institucional, cultural i gerencial des de l'Administració pública burocràtica a la moderna gestió pública".

Pero no se trata aquí del coloquial "quítate tú" (NGP) "para ponerme yo" (gobernanza), sino de valorar las experiencias en contextos concretos y analizar sus resultados, que en algunos casos han aportado buenas prácticas a las organizaciones públicas. Porque, en palabras de OLÍAS (2001: 32) "La NGP no tiene todas las respuestas, ni siquiera todas las preguntas. La nueva gerencia debe contemplarse como parte de un proceso que somete a revisión la manera en que las instituciones contemplan los intereses colectivos, los definen y los materializan en el día a día". Así, convendría aprovechar algunas de sus experiencias, enfatizar los valores públicos en los procesos de implementación de los modelos y técnicas de gestión y provocar el reforzamiento institucional de aquellas organizaciones públicas locales que deseen abrirse a nuevos formatos de gestión, que trasciendan los modelos burocráticos (no en todos, sino en aquellos entornos político-administrativos que lo precisen).

En todo caso, las claves de la formulación de la GP (ya no NGP) pasarían por integrar en la gestión el *hardware* y *software* (además del *orgware*⁷⁰), por equilibrar las ínfulas técnicas (eficacia) y la participación de los empleados públicos y los ciudadanos (democracia); por integrar la eficacia, eficiencia y economía (enfoques "neotayloristas"; POLLITT, 1993⁷¹) con la efectividad⁷² y la legitimidad⁷³ (enfoques "neopúblicos"); por sumar reingeniería a "readministración"⁷⁴; por conjugar, en definitiva, institución con organización⁷⁵.

⁷⁰ Para CENTELLES (2006: 26 y 27, citando a VÁZQ UEZ), el *orgware* sería "la mejora de las capacidades organizativas que adquieren los actores locales para diseñar y monitorear el conjunto de la estrategia de desarrollo. Se trata de mejorar las relaciones entre los diferentes actores locales y no locales, a base de dotarse de una nueva institucionalidad que consolide unas formas de operar adecuadas a la nueva realidad y que garantice la sostenibilidad del desarrollo inducido".

⁷¹ Vid. POLLITT, 1993.

⁷² O lo que es lo mismo, gestión técnica e impacto social. Esta es la última parte de la gestión que a los teóricos de la organización (por todo lo planteado anteriormente en relación con lo público y lo privado), les queda un poco más alejado de sus postulados. Es lógico, a no ser que contemplemos las organizaciones públicas desde enfoques sociotécnicos (vid. supra RAMIÓ, 1999: 17-23; vid. CARAVANTES, 1984), y como instituciones con responsabilidad social, la efectividad quedaría oculta tras la tecnocracia, por lo que, como diría CARAVANTES, es absolutamente necesario incorporar la efectividad a la gestión porque "va más allá del concepto de eficacia, que se restringe a los objetivos organizativos temporales. Efectividad se refiere a objetivos más amplios de equidad y desarrollo social" [traducción del doctorando] (CARAVANTES, 1984: 194, citando a MOTTA).

⁷³ En el mismo sentido, pero incorporando el concepto de legitimidad (vid. supra LIPSET, 2001: 113-150 y BAÑÓN y CARRILLO, 1997: 51-75), CAMPS (1997: 20, citando a BOUCKAERT) aclara que el mejor gobierno "es el que cumple tres objetivos: eficiencia, efectividad y legitimidad, donde: "La eficiencia es la relación entre el proyectos (*input*) y la acción (*output*). La efectividad es la relación entre la acción y sus consecuencias. La legitimidad es el grado de aceptación de una autoridad por parte de aquellos que tienen que aceptar esa autoridad".

⁷⁴ De esta forma, no porfiaríamos todo a las "reingenierías", "excelencias", "innovaciones" o "reinversiones del gobierno" en torno a programas como los *Next Steps* británicos o *National Performance Review* de Al GORE. Existen postulados alternativos, más "neopúblicos", que han buscado profundizar en las realidades de lo público, sin paragón en las experiencias de gestión empresariales, si bien es cierto que con menos éxito "literario", como la de Wesley BJUR y Geraldo CARAVANTES de la Readministración (BJUR y CARAVANTES, 1997: 219-239).

⁷⁵ Vid. SALVADOR, 2001: 1-19.

Los intentos por sintetizar dos orientaciones han sido recogidos de forma clara por aquellos que promueven metasoluciones, como el "buen gobierno" (GINER y SARASA, 1997: 9-18⁷⁶; CENTELLES, 2006⁷⁷), los que son partidarios de aproximaciones más concretas en el ámbito de la gobernanza, o los que prefieren ceñirse a la óptica de organización y gestión, que creen posible integrar eficiencia y democracia a través de una suerte de denominado "gerencialismo institucional".

Cargados de razones y argumentos, substrayéndonos pues a este discurso neoesempresarial que la NGP ha impuesto a lo largo de estos últimos años, y revisitando los conceptos de gestión desde el ámbito público, tendríamos que la gestión pública implicaría una dimensión mayor que la de administrar, que la de repensar y diseñar técnicas; o lo que es lo mismo, y en palabras de BRUGUÉ y SUBIRATS (1996: 12), "La gestión, por lo tanto, no se refiere a la jerarquía organizativa de una administración clásica, sino a la capacidad de promover la innovación sistemática del saber, y al mismo tiempo, de sacarle el máximo rendimiento en su aplicación a la producción. Gestionar, en definitiva, no significa ni ejercer la autoridad ni organizar. Gestionar significa utilizar el conocimiento como mecanismo para facilitar una mejora continua o, en términos de Metcalfe y Richards (1987), "asumir la responsabilidad sobre la acción de un sistema"".

Este es el enunciado de base que asumimos para el desarrollo de la GP y la GL en las instituciones-organizaciones locales. Instituciones que asuman la

⁷⁶ Un ejemplo lo encontramos en la publicación colectiva de GINER y SARASA (1997: 9-18), aunque, como veremos en el apartado que aborda la gobernanza, existen otros muchos ejemplos de líneas investigación que desarrollan la idea de la *governance*, *good governance*, o como deseamos definir a este "buen gobierno".

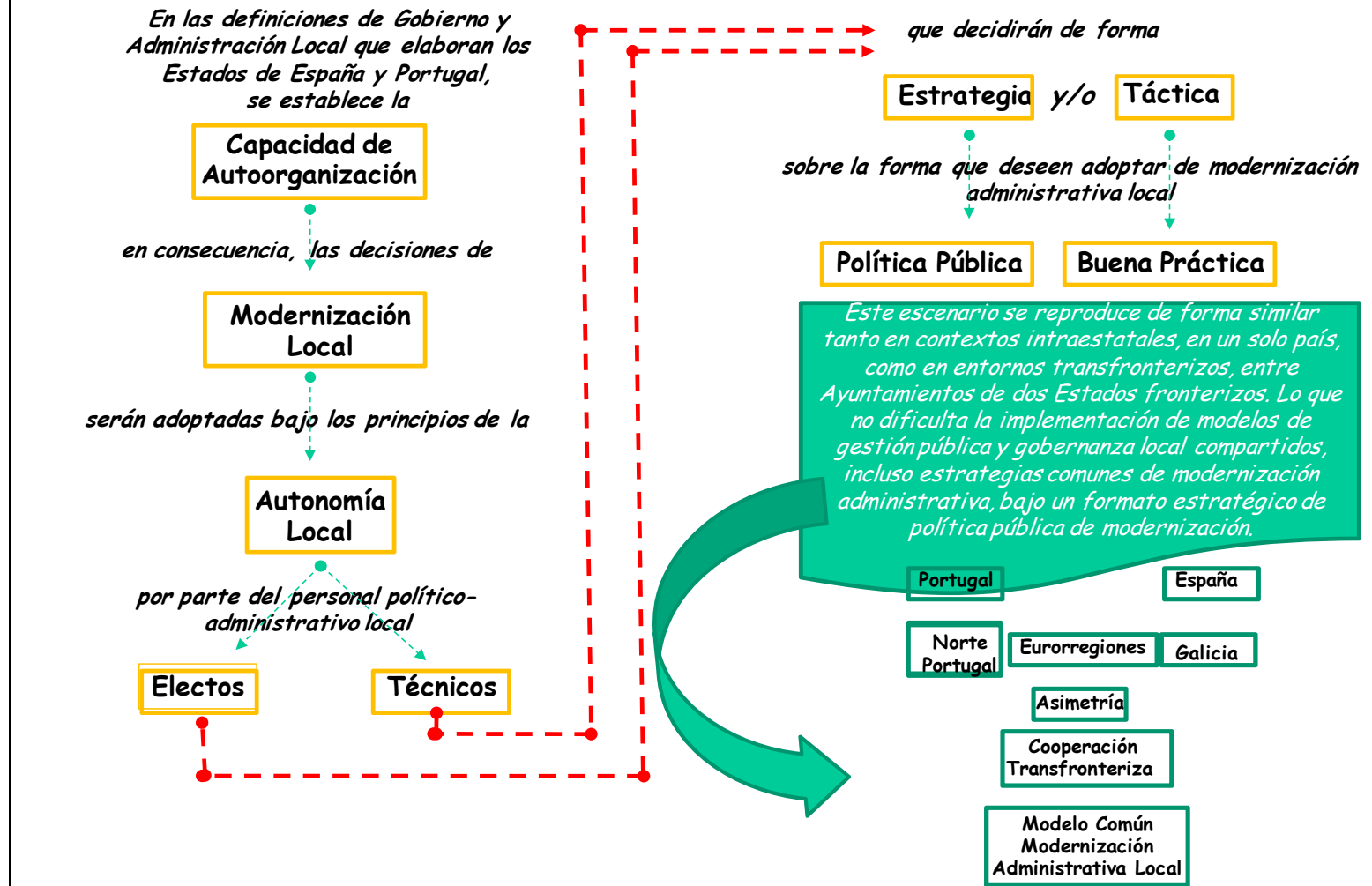
⁷⁷ Revisión del concepto en clave más local-urbana y sobre bases de gestión relacional, de redes y gobernanza.

responsabilidad sobre la acción del sistema político-administrativo local, que permitan a sus organizaciones y a la red de actores funcionar de forma relacional, que la doten de *orgware*, que trabajen la confianza, base del capital social.

Porque de esta forma, admitimos que *la gestión tiene relación con un conjunto de decisiones políticas y administrativas. Decisiones (o no decisiones)*⁷⁸ a través de las cuales se podrán conducir los gobiernos locales en virtud del principio de autoorganización, escogiendo entre políticas públicas de modernización, implementación de modelos y técnicas de gestión, o, simplemente, elección de fórmulas de producción y/o provisión de servicios públicos locales. Como vemos en la figura 2.2., avanzando en la conceptualización de la gestión pública y en la gobernanza local, la capacidad de autoorganización local se revela clave; primer paso, en todo caso, para decidir el camino a seguir en materia de modernización y gestión pública local.

⁷⁸ Este argumento nos liga a las políticas públicas y al argumento de DYE, así como a la fase de implementación de las mismas, que en el caso de las de modernización, hemos señalado como especialmente relevantes. O dicho en palabras de ORTEGA: "Ni un sólo instante se deja descansar a nuestra actividad de decisión. Inclusive cuando desesperados nos abandonamos a lo que quiera venir, hemos decidido no decidir".

Figura 2.2. Conceptualización Gestión Pública y Gobernanza Local en España y Portugal (II)



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, pocos estudios, informes o literatura académica tratan sobre la gestión pública "real", o lo que es lo mismo, los mecanismos de decisión⁷⁹, de dirección, de ejecución y de evaluación que electos y técnicos adoptan sobre el sistema de gestión pública local. En este punto nos interesa detenernos, siquiera de forma breve, ya que es aquí donde creemos tiene su fase de partida la gestión pública local (también la gobernanza local), en la denominada "potestad de autoorganización local"⁸⁰, que nace del modelo de poder local reconocido en la Constitución Española de 1978, según el cual "...hace del Ayuntamiento el elemento que reúne la legitimidad política derivada de la elección popular y la organización administrativa necesaria para el cumplimiento de los fines y competencias que la propia Ley atribuye a los mismos" (PALOMAR, 1998: 310).

⁷⁹ Estos estudios sobre decisiones (GHERARDI, 1996: 267-312), tendría su base en las investigaciones relacionadas con el cambio organizativo y la cultura administrativa (SCHEIN, 1993: 373-393), con raíz en los estudios de SIMON (1957) sobre el comportamiento organizativo; que buscan entender cómo los individuos que integran las organizaciones interaccionan y manejan los recursos de poder, cómo responden a la cultura organizativa, como se desenvuelven a través del ciclo de vida de una organización (RAMIÓ, 1999: 250-277; KAUFMAN, 1993: 417-437) y que determinan su grado de madurez, clave para entender la disponibilidad y predisposición de los recursos de todo tipo, necesarios para implementar con éxito el modelo o técnica de gestión previsto. Es desde esta perspectiva, desde la cual se entiende que los electos y técnicos locales opten por diferentes cursos de acción para solucionar un problema público local, adopten diferentes decisiones sobre modelos de políticas y gestión. Por esta razón, y aunque quede fuera de nuestro objeto de estudio, nos parece tan importante esta consideración sobre la decisión pública, ya que, entendemos, que en ella tienen su base los cambios organizativos, así como la introducción (o no) de la modernización y la reforma en la agenda pública (ELCOCK, 1996: 421-445). De esta forma podemos vincular el análisis de la Teoría de la Organización y de las Políticas Públicas, a través de la evolución los estudios de toma de decisiones vinculados al poder y a la autoridad pública (vid. NIGRO y NIGRO, 1981: 239-266), a sus mecanismos de gestión de los problemas (KAUFMANN, 1996: 201-231), y las mejores técnicas de gestión para poder solucionarlos.

⁸⁰ Este poder no se reconoce de forma expresa en la Constituição da República Portuguesa de 1976, aunque se infiere de los apartados donde se trata el poder local, especialmente en relación con la descentralización administrativa (art. 237) y el poder reglamentario (art. 241).

De esta forma, podríamos decir que *la decisión es la adopción de una acción política y/o técnica sobre cómo definir el problema de la modernización, así como los modelos de organización, dirección, implementación, control y evaluación de los servicios públicos que dan soporte a las políticas públicas dimanantes del marco jurídico establecido, fijadas a través del binomio competencias-servicios.*

Si seguimos este planteamiento estamos reconociendo de forma explícita, que un ayuntamiento, como administración, tiene que prestar los servicios a los que le obliga el marco legal (competencias "propias"), además de otros a los que le impele el entorno socioeconómico o político (competencias "impropias")⁸¹. Pero como gobierno, como administración de la democracia, debe *decidir* (sus electos y/o técnicos) ofrecer estos servicios bien con ambición estratégica (política pública), bien desde planteamientos más tácticos (gestión de una unidad organizativa), escogiendo los ámbitos de prestación, valorando el tipo de decisión, determinando el camino de los servicios públicos locales (producción y/o de la provisión y/o de la externalización), optando por técnicas gerenciales (de mejora continua, de calidad, de excelencia, de innovación o como quiera que las llamemos⁸²), eligiendo con quién prefiere desarrollar estos servicios (actores públicos y/o privados, del mismo nivel de gobierno o de otros niveles -UE, AGE-

⁸¹ Bien definida por MÁRQUEZ (2006: 7) como "gastos vinculados a servicios no obligatorios", que evidencia la iniciativa y el cambio de rol del Gobierno local en su compromiso de proximidad con las comunidades locales".

⁸² Ideas que se operacionalizan con conceptos vagos, interesados, difusos, polisémicos, en todo caso; como diría DICKENS (1994: 9): "The adequate definition of quality and excellence is a major problema, not least because there are so many conflicting, competing and confusion definitions. It is easiest to accomplish in the realm of manufacturing industry, where quality can be specified in terms of tolerances and performance criteria. In service industries, and particularly in the realm of human services, the problem of definition is acute, [...]. Smith (1986) has highlighted this issue, documenting the confusion caused to managers by the writings of so many "gurus" on the topics. He coins the term "Total Quality Paralysis" to describe this confusion..."

CCAA-, incluso de con gobiernos locales de otros Estados (relaciones internacionales, cooperación territorial); en definitiva, pensando estratégicamente qué, por qué, con quién, cómo, cuándo, cuánto y dónde.

Ante este planteamiento, situemos un caso hipotético. Un electo local⁸³ nombrado por primera vez en un Municipio de 30.000 habitantes cree necesario introducir ciertos cambios en la gestión de su ayuntamiento. ¿Qué hacer?. Las respuestas varían en función de los elementos de análisis y las perspectivas de los actores que podrían estar implicados, pero en todo caso las decisiones le corresponden a él como responsable político de su institución-organización.

La primera gran decisión estaría relacionada con la dimensión a la cual desearía aplicar este cambio, de forma que pudiera partir de un planteamiento de política pública local, como diseño de un gran cambio institucional y organización en la totalidad de los departamentos del gobierno Local; o de la implementación de un sistema de mejora continua, que supusiera la implementación de un modelo de gestión de procesos (certificable o autoevaluable).

Una segunda decisión, pero relacionada con la anterior y que la condicionará de forma total, se vincula a los elementos de gobierno y organización: para lo que se podría plantear una serie de preguntas, como:

⁸³ La posición que adoptaría un técnico local ante una decisión similar, variaría en este esquema, por ejemplo, en función de su ubicación en el organigrama (directivos vs. personal de línea), o en función de la capacidad de influencia que este tenga sobre los centros de poder político (responsables de departamentos de gestión horizontal o que gestionen delegaciones con alta representatividad política, como por ejemplo urbanismo, participación ciudadana...).

- ¿dispone de apoyo político (Alcalde-Presidente y/o concejales del gobierno, si este tuviera una conformación de coalición) para afrontar un camino o el otro?; ¿es el territorio lo suficientemente extenso y fragmentado como para plantear una estructura de gestión del cambio concentrada o descentralizada?; ¿se conocen los destinatarios de los servicios públicos (internos y externos), o es preciso realizar estudios previos?; ¿cuenta con personal adecuado (número, formación, experiencia, buen clima, cultura de cooperación, motivación)?; ¿existen estructuras administrativas que hayan desarrollado esta labor o alguna similar?; ¿dispone de financiación para cualquiera de los dos cursos de acción (política-gestión)?, o, en todo caso, ¿es capaz de acceder a financiación de otros niveles de gobierno?; ¿los recursos técnicos (ordenadores, espacio físico, teléfonos) son suficientes para cualquiera de los dos modelos de cambio?; ¿existen en el ayuntamiento marcos de incentivos para el personal que se implique en el proceso de modernización-gestión?, o ¿es posible solicitarlo al propio gobierno local?; ¿se han producido procesos similares con anterioridad en el gobierno local?, ¿cuáles han sido sus resultados?.

Como vemos, ambas decisiones implican un buen número de preguntas (podrían ser más en función de la especialización de la política y la complejidad de la técnica), que si quedan sin respuesta podrían afectar al éxito de la decisión⁸⁴, del diseño de la política de modernización, de la

⁸⁴ Que RAMIÓ (1999: 256. 257) entendería posible, siguiendo a KAUFMAN, si se dispone de: reconocimiento legal (la potestad de autoorganización auspicia estas iniciativas); protección de la política pública y de la unidad líder por parte de los políticos (de su partido, de otros que estén en el gobierno local, si es este de coalición, y de altos directivos); capacidad presupuestaria (programa de buenas prácticas de otros niveles de gobierno); independencia organizativa de la unidad (Gerencia, Agencia, OOAA...); buena participación de las unidades en el juego político interno en un ayuntamiento;

elección de la técnica, y, por ende, del éxito del servicio público local prestado.

Si centramos nuestra investigación en el caso de España y Portugal⁸⁵, vemos elementos comunes para los dos tipos de decisión que deben ser tomadas por electos y técnicos locales en relación con la gestión pública: a) aquellos del ámbito jurídico-formal que tiene que optar por formas de prestación de servicios públicos locales y por modelos de organización municipal; b) las que, fiando al ámbito instrumental, deben seleccionar entre opciones más estratégicas de diseño de políticas públicas de modernización, y/o elección de una técnica, una herramienta, de entre la variada oferta de la gestión pública.

a) En el caso de la primera, la mayor parte de la literatura desarrolla los modelos de producción y/o provisión de servicios públicos locales, asumiendo la lógica normativa de la GP, donde, tras la definición de las competencias locales, se establecen una serie de servicios en función de su población, y tras estos, la elaboración de una serie de figuras jurídicas de prestación de servicios, divididas en fórmulas directas e indirectas.

Es en este ámbito donde se fusionan (consciente e inconscientemente) organización, estructuras, personal... bajo el clásico epígrafe "gestión de los

aprovechamiento de los contactos y apoyos de la sociedad civil que esté alrededor del proyecto de mejora (porque antes se hayan producido situaciones de desgaste político con sindicatos, mala gestión de algunos servicios, etcétera); y apoyo de los grupos de presión de base profesional (muy destacado en el caso de los colegios profesionales de abogados, arquitectos, ingenieros...).

⁸⁵ Con el fin de seleccionar textos específicos adecuados a una realidad de gobierno y administración local, vinculados a los modelos de Estado, tan sólo hemos realizado una aproximación a la literatura que sobre normativa y técnicas de gestión pública local para los casos de España y Portugal, objeto de especial atención en la parte empírica de la Tesis Doctoral, como tendremos ocasión de exponer en la Segunda Parte de la investigación.

servicios públicos locales" (BALLESTEROS y BALLESTEROS, 2005; CATALÁ y COSTA, 2006: 2313-2351 y 2352-2372; SOSA, 2008), y en el cual los servicios se prestan de forma directa⁸⁶ o indirecta⁸⁷. Esta articulación teórico-jurídica se presta a cierta confusión entre los elementos que integran parte de la gestión pública local, como son sus competencias⁸⁸, los servicios públicos⁸⁹, las formas de prestación⁹⁰ (producción o provisión)⁹¹ y los instrumentos para su ejecución⁹².

⁸⁶ Por la propia entidad, mediante sociedad de capital íntegramente público, o por medio de contratos domésticos o *in house*; vid. SOSA, 2008: 77-218.

⁸⁷ Concesión de servicios públicos locales, gestión interesada, concierto, arrendamiento, sociedad mixta, consorcio y otras formas de gestión (contrato de colaboración entre el sector público y el privado, convenio, "grupos públicos de sociedades"); ibid. SOSA, 2008: 218-388.

⁸⁸ Sobre esto no quedan más dudas que las que los constitucionalistas y administrativistas consideran en virtud del reparto de tareas en un estado compuesto; así, todo lo que un nivel de gobierno puede hacer está recogido en sus competencias. Aunque sabemos que hay niveles de gobierno de diferentes categorías, como es el caso local, donde algunos de ellos (sobre todo los de mayor población) se ven abocados a desarrollar no sólo las propias, sino también las "impropias" o servicios no obligatorios (FEMP, 2006)

⁸⁹ A modo de intervención directa de los poderes públicos, en este caso locales, se podría definir como "una actividad o serie de actividades de naturaleza más o menos intangible que usualmente, aunque no necesariamente, tiene lugar en la interacción entre una persona y una organización, a través de medios físicos y sistemas de prestación, los cuales son ofrecidos como soluciones a las demandas de aquella persona" (SANCHO, 1999: 93 y 94, citando a GRÖNROOS, 1994).

⁹⁰ No en todos los modelos de gobiernos local se entienden las mismas fórmulas jurídicas, aunque se coincide en las grandes categorías de producción y provisión; vid. FERRIS, 1997: 171-198. El marco general en el que se integran estas nuevas perspectivas de gestión de los servicios (también en el caso local), está directamente relacionado con la creación de dinámicas de mercado en los servicios públicos; una de estas fórmulas es la externalización (SANCHO, 1999: 113-117), *contractualização* en Portugal (RAMOS y PEREIRA, 1999: 71-100), que GARCÍA, SALVADOR y RAMÍO (2007: 27) distinguen de producción y provisión "En la bibliografía española se acostumbra a diferenciar entre producción y provisión, y la externalización se refiere a la producción del servicio público (producción privada para un servicio de provisión pública), mientras que en la principal bibliografía anglosajona esta diferencia no se destaca y se utiliza el término *delivery* en referencia a la entrega del servicio al ciudadano".

⁹¹ "La importancia de la distinción conceptual entre provisión y producción radica en que ambas actividades no tienen por qué coincidir en una misma organización. El modelo convencional de administración pública consiste en juntar ambas actividades, de tal manera que el gobierno local es al mismo tiempo una unidad de provisión y producción. Sin embargo, es posible imaginar fórmulas alternativas para unir ambas piezas, reservando las decisiones de producción al gobierno local y las operaciones de producción a otra organización distinta.

Es indudable que las fórmulas legales diseñan una estructura de obligado cumplimiento para los ayuntamientos en virtud de las competencias locales y las leyes sectoriales de los niveles de gobierno y administración estatal y autonómica (en el caso de España). Es igualmente cierto que no todas ellas exigen el diseño de un servicio público, ya que las administraciones locales pueden recurrir a medidas de policía y fomento de las actividades de los particulares (subvenciones o convenios de acción concertada). Pero no es menos evidente que existen fórmulas "alegales" (a las cuales ya se ha hecho alusión en apartados anteriores) que buscan poner en contacto a los actores de las políticas y los servicios públicos, y orientar su trabajo hacia la solución de problemas con base en técnicas de autorregulación (por ejemplo las Normas ISO).

La justificación de esta posibilidad radica en que los criterios para la organización de una unidad de provisión y de producción son diferentes. Así, lo más importante para una unidad de provisión es que permita abordar los problemas de la revelación de preferencias, la equivalencia fiscal y la responsabilidad. En cambio, para la producción los problemas más importantes son las economías de escala y la coordinación. Incluso el concepto de eficiencia de una unidad de provisión y de producción varía. Una unidad de provisión es eficiente en la medida en que permita satisfacer mejor las preferencias individuales de los ciudadanos. Mientras que la eficiencia en la producción tiene que ver con la transformación de los recursos en productos al menor coste"; vid. BAZAGA, CARRILLO Y DELGADO, 1997: 419. En la misma línea los tres autores definirían a las unidades de provisión como "... tanto organizaciones públicas como privadas cuyo propósito es adoptar decisiones colectivas respecto de asuntos comunes de una comunidad local" (ibid. BAZAGA, CARRILLO Y DELGADO, 1997: 418), mientras que las unidades de producción serían "... organizaciones públicas -los departamentos, organismos o empresas públicas de un gobierno local o bien organizaciones administrativas de otros gobiernos- o privadas -empresas, organizaciones no gubernamentales, voluntarios- que adoptan decisiones sobre aspectos más técnicos de "fabricación" del servicio, esto es, relativas a la transformación de *inputs* en *outputs*"; ibid. BAZAGA, CARRILLO Y DELGADO, 1997: 419.

⁹² Por ejemplo, para la gestión directa, entre otras, se contemplan la empresa pública, organismo autónomo local, entidades públicas empresariales locales, fundaciones privadas de iniciativa pública, sociedades mercantiles locales; para la indirecta son comunes las asociaciones de municipios (Mancomunidades y Consorcios), las entidades supramunicipales (Provincias, Comarcas y Entidades Metropolitanas), o por delegación en las Comunidades Autónomas y/o la Administración General del Estado.

Es en este sentido, en el que hemos planteado un modelo, no de gestión pública local (que veremos posteriormente), sino de producción y provisión de competencias y servicios públicos locales en España⁹³. Para ello, hemos seguido propuestas más vinculadas con la Ciencia Política y de la Administración, como las desarrolladas por BAZAGA, CARRILLO y DELGADO (1997: 415-443) y MÁRQUEZ (2004: 423-543 y 2006: 5-61), intentando ampliarlas y mejorarlas en relación con los elementos de organización, más que de gestión, de los servicios públicos locales (ver cuadro N° 5):

Cuadro N° 5: "Modelos de Producción y Provisión de Competencias y Servicios Públicos Locales"			
Modelos		Tipos	Mecanismos y Actores
Producción (propia)	Gestión directa		Organización del propio Concello Gestión directa mediante órgano especializado (órgano desconcentrado) Organismos autónomos locales Entidad Pública Empresarial local / Empresa Municipal e Intermunicipal Sociedad mercantil exclusivamente de participación local / Sociedade de Capitais maioritariamente Públicos Fundación pública del servicio Serviços Municipais Serviços Municipalizados
	Gestión indirecta		
Provisión (o producción separada)	Gestión intergubernamental	Vertical	Administración General del Estado Xunta de Galicia Diputación Provincial Consortio (Entidad local y otras Administraciones Públicas)
		Horizontal ⁹⁴	Mancomunidades / Associações de Municípios Áreas Metropolitanas / Áreas Metropolitanas Consortio local (sólo Concellos) Convenios con otros Concellos Freguesias Empresas Municipais

⁹³ En Portugal, con figuras similares pero, al fin y a la postre propias de su derecho administrativo.

⁹⁴ En los tipos horizontales, que hemos englobado en el modelo de gestión intergubernamental, aparecen las clásicas asociaciones de entidades locales, que han sido estudiadas en profundidad por RODRÍGUEZ (2002).

	Gestión relacional	Concesión / <i>Concessões</i> Concierto Gestión interesada Arrendamiento Protocolos Contratos Programa Acordos de Colaboração Sociedad Mercantil (capital parcial de la Entidad Local) / Sociedade de Capitais Mistos com Participação Pública Minoritária Cooperativa (capital parcial de la Entidad Local) / Cooperativa de Interesse Público ou Régies Cooperativas
	Gestión de la gobernanza	Empresas privadas Otros actores no gubernamentales (organizados en asociaciones, fundaciones...) / <i>Associações sem Fins</i> Lucrativos y Fundações Cooperación transfronteriza y Territorial (Eixo Atlântico, Comunidades Territoriales de Cooperación -CTC-, Uniminho, Grupos de Acción Local -GAL-, Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial -AECT-, Asociaciones de Cooperación de Segunda Generación, <i>Associações de Desenvolvimento Regional</i>) Redes de asociaciones locales de ámbito internacional de diverso carácter

Fuente: Elaboración propia siguiendo BAZAGA, CARRILLO y DELGADO (1997: 415-443) y MÁRQUEZ (2004: 423-543 y 2006: 5-61).

A través del cuadro anterior, es posible integrar en un *mix* de modelos de organización local, tipos y mecanismos de prestación de servicios públicos locales, y posibles actores implicados en las redes de políticas y territoriales, así como el complejo marco de la producción-provisión de servicios públicos locales, y mecanismos jurídicos al uso.

Por ello, creemos necesaria la integración de los modelos de producción y provisión de servicios públicos locales dentro de unos modelos más amplios de organización municipal, como los propuestos por BALLART y RAMIÓ (2000: 309-335)⁹⁵, entre los que destacan el tradicional, el emergente o el mixto (ver cuadro N° 6):

⁹⁵ Y que, a su vez, harían girar la gestión municipal en torno a cuatro ejes BALLART y RAMIÓ (2000: 309-314), siguiendo a BRUGUÉ y GOMÁ, 1998 y la Fundación Encuentro (1998): a) Eje sobre el modelo de gestión: modelo burocrático "*versus*" modelo gerencial; b) Eje sobre el modelo de gestión municipal en relación con el entorno: modelo de gestión mediante los propios aparatos administrativos "*versus*" modelo relacional; c) Eje territorial,

Cuadro N° 6: "Modelos de Organización Municipal"				
Modelos / Gestión	Gestión	Gestión / entorno territorio	Gestión / ciudadanía	Gestión
Modelo tradicional (radical)	Burocrática	Únicamente instancias municipales	Centralización. Orientación interna	Cerrada
Modelo emergente (radical)	Gerencial	Red de organizaciones privadas o semiprivadas	Descentralización. Orientación externa	Abierta
Modelo mixto	Burocrática suavizada o Gerencial o Mixta Burocrática-Gerencial	Mixtas instancias municipales y red de organizaciones privadas	En función del tamaño: centralizada o descentralizada	Abierta. Orientación externa

Fuente: BALLART y RAMIÓ, 2000: 313.

Estos modelos ayudarían a enmarcar la decisión sobre la política pública de modernización, definiendo desde el primer instante qué línea se desea seguir desde el gobierno local en relación con la gestión: desde la más interna y burocrática, hasta la más externa y relacional. Tras ellos, llegaría la posterior decisión, de segundo nivel dentro de esta definición jurídico-formal, de organizar la prestación de servicios en torno a los modelos de gestión de servicios indirectos (o provisión o producción separada), como son la intergubernamental (niveles de gobierno), la relacional (modelos jurídicos) y la gobernanza (redes de actores privados y empresariales, así como fórmulas innovadoras de cooperación en red transfronteriza y territorial -UE-).

modelo de implantación en el territorio: modelo centralizado territorialmente "versus" modelo descentralizado territorialmente; d) Eje de relación entre la organización municipal y la ciudadana: modelo de orientación interna "versus" modelo participativo.

b) Pero además del enfoque jurídico que crea el marco formal de la gestión, existe otra decisión clave relacionada con la modernización y la gestión pública local: escoger entre una dimensión de política pública y/o unas técnicas de gestión más instrumentales de apoyo al proceso de cambio. La literatura disponible sobre el particular, está relacionada con los modelos y técnicas de gestión en las organizaciones, aquello que MENDOZA (1996: 235-261), definió como "técnicas gerenciales", que estarían englobadas en lo que ALLISON (1983, citado por BRUGUÉ y SUBIRATS, 1996: 14), denominaría como las funciones de gestión: "1) La gestión estratégica (establecer objetivos y prioridades y diseñar planes operativos para alcanzarlos; 2) la gestión de los componentes internos (organizar, gestionar los recursos humanos y los financieros y controlar los resultados obtenidos), y 3) La gestión de los componentes externos (tratar con las unidades externas de la propia administración pública, con otras organizaciones independientes, con la prensa y con los ciudadanos)". El mismo MENDOZA (1996: 253, 254, citando a ELIASSEN y KOOIMAN, 1987: 5), circunscribiría las técnicas a tres niveles de análisis: "El primer nivel estaría referido al sector público como un todo en interacción con el entorno social en su sentido más amplio. En el segundo nivel nos encontramos la actuación de las organizaciones públicas individuales operando en sus entornos específicos (sociales, políticos y administrativos). El tercer nivel correspondería al funcionamiento interno de cada organización y al rol de los directivos públicos". De la articulación entre estas tres funciones estratégica, interna y externa (ALLISON) y de estos tres niveles (ELIASSEN y KOOIMAN), se pueden extraer el conjunto de modelos, técnicas, instrumentos y herramientas de que disponen las organizaciones públicas (por supuesto las privadas) para dirigir, organizar, controlar y evaluar sus políticas y servicios, a sus unidades y a su personal.

Es este el punto clave del análisis de la gestión pública local⁹⁶, porque bajo la observancia de la contingencia que le ha sido adjudicada por la teoría a los marcos y las técnicas de la GPL, es aquí donde los gobiernos y administraciones locales son capaces de decidir cómo desean desarrollar el tipo de acción pública (política y/o servicio) formulado.

El elenco de modelos y/o técnicas gerenciales MENDOZA (1996: 254-255) lo dividiría en tres grandes grupos: a) de dirección global de la organización, o específicamente gerenciales; b) de apoyo al ciclo de gestión de los objetivos globales de la organización (planificación-ejecución-control); y, c) de desarrollo de habilidades directivas. Es lo que denominamos como "grandes" y "pequeñas" técnicas de gestión ("macro" y "micro", en palabras de RAMIÓ, 1999: 278-297), que han sido paulatinamente adaptadas al ámbito público local,

A continuación, exponemos las técnicas propuestas por MENDOZA, a las que asignamos un pequeño comentario y bibliografía en clave de objeto de estudio, intentando centrar la realidad en España y Portugal. De esta forma, entre las técnicas merece la pena mencionar:

- a) Las que tienen referencia con el entorno de la organización y están relacionadas con la: 1) planificación estratégica y las técnicas que le sirven de soporte⁹⁷; 2) gestión de procesos de cambio organizativo⁹⁸; 2) dirección por objetivos⁹⁹; 4) y dirección de proyectos¹⁰⁰.

⁹⁶ Un buen antecedente lo encontramos en el trabajo de ALBI de 1960, citado por PALOMAR (1998: 312), *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*.

⁹⁷ La planificación y la estrategia son dos grandes conceptos de las organizaciones privadas que, a lo largo de décadas se han ido adaptando a las necesidades de gestión de las

- b) Las técnicas de apoyo al ciclo de gestión, serían: 1) gestión de servicios¹⁰¹; 2) de investigación de mercados¹⁰² y de marketing¹⁰³; 4) de

instituciones públicas (vid. CARAPETO y FONSECA, 2006: 161-212). Una de las formulaciones más claras de la planificación pública la realiza FRIEDMANN en 1987 (publicada por el INAP en el año 2001). La estrategia, elemento más complejo de análisis porque evoluciona desde el ámbito de lo privado (militar; vid. BRACKER, 1980: 219-24; vid. MINTZBERG y WATERS, 1985: 257-272; GHOSHAL, LAMPEL, MINTZBERG y QUINN, 1991), hasta lo público, en un lento caminar (vid. supra ARELLANO, 2004; vid. ORTIZ, 2006), aún inacabado. La clave reside en el concepto de pensamiento que tan bien ha expuesto BAZAGA (1997: 105-123), que incluiría en el enfoque estratégico (pensamiento-planteamiento-gestión-planificación) todas las versiones de gestión estratégica ("Al proceso mediante el cual se transforma el pensamiento estratégico, el conocimiento, el cambio organizativo es a lo que se denomina *gestión estratégica*"; ibid. BAZAGA, 1997: 115) que circulan por la literatura (vid. BOZEMAN, 1996: 379-401). El nivel local es consciente de ello, ya que ha recurrido desde los años 80 a la planificación estratégica (que como vemos es una herramienta más de la gestión estratégica), como recurso para la gestión de las ciudades o de sus proyectos. En España encontramos ejemplos a través de los denominados "planes estratégicos locales" (vid. BRUGUÉ y JARQUE, 2002: 43-63; CÁRDENAS, 2007; CALDERÓ, 1995); o las "agendas estratégicas" en clave más local-transfronteriza, como es el caso de la de las ciudades gallego-portuguesas de Verín (Ourense) y Chaves (Norte de Portugal) (vid. DOMÍNGUEZ, 2008), realidad que tenemos que estudiar. Y es que la definición de BOZEMAN (1996: 379), sobre los principios que guían la gestión estratégica son perfectamente adaptables a las necesidades de gestión de los Gobiernos y Administraciones locales: "Tal y como usamos la terminología, la gestión estratégica supone que la dirección está guiada por cuatro principios: (1) la preocupación por el largo plazo, (2) la integración de metas y objetivos en una jerarquía coherente, (3) el reconocimiento de que la gestión estratégica y la planificación no se implementan por sí mismas, y lo más importantes (4) una perspectiva externa que acentúa no la adaptación al medio sino la anticipación y la formación de los cambios en el medio. La gestión pública estratégica añade un ingrediente adicional: el pensamiento estratégico tiene que estar al corriente de la práctica del poder político".

⁹⁸ Esta técnica ha sido ampliamente analizada por Carles RAMIÓ en su estudio sobre el cambio, publicado por la EGAP en 1996 (citado en apartados anteriores). También por Joaquim Filipe ARAÚJO para la realidad del Estado central de Portugal, desde su obra *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional* (2002); así como en la parte de su estudio dedicado al cambio de CARAPETO y FONSECA (2006: 345-395).

⁹⁹ De los orígenes de la dirección por objetivos (o DpO) en el ámbito militar (como el concepto de estrategia), hasta su incorporación a las organizaciones públicas tuvieron que transcurrir décadas de intentos, fracasos y algunos éxitos. La versión de la DpO que a nosotros nos interesa destacar, tiene que ver con el ámbito público y está bien enmarcada en la perspectiva sociotécnica por CARAVANTES en su trabajo sobre Administración por Objetivos de 1984, ya citada.

¹⁰⁰ Vid. DRUDIS, 1999.

¹⁰¹ Vid. supra SANCHO, 1999: 91-118.

¹⁰² Vid. CHIAS, 1995.

¹⁰³ Vid. CARRILLO y TAMAYO, 1997: 199-217.

dirección de operaciones¹⁰⁴, donde se introducen las técnicas de calidad¹⁰⁵, de productividad o de investigación operativa; 5) de diseño organizativo¹⁰⁶; 6) de dirección de recursos humanos¹⁰⁷; 7) de gestión financiera; 8) de gestión de sistemas de información¹⁰⁸; y 9) de control de gestión y evaluación de resultados¹⁰⁹.

¹⁰⁴ O auditoría operativa; vid. supra RAMIÓ, 1999: 288-299.

¹⁰⁵ Entre otras como la reingeniería, el *benchmarking* o la gestión de proyectos (OLÍAS, 2001: 28-31). La calidad tendría su origen en la Teoría de la Organización desde los años 50 (TOMPKINS, 2005: 1-8), habiendo generado hasta la fecha innumerables estudios en diferentes áreas y funciones de las organizaciones públicas y privadas, y en sus diferentes niveles de gobierno a lo largo y ancho del mundo, también en el nivel local (FONT, 1999: 427-452; OLIVEIRA, 2006: 105-111). Sin pretender ejemplificar con una simple referencia bibliográfica la calidad, es muy representativa del concepto la obra colectiva de POLLIT y BOUCKAERT *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*, publicada por SAGE en 1995, lo que podría resultarnos un buen referente para su análisis en el ámbito de los servicios públicos en Europa. Para el ámbito hispanoparlante, una referencia clásica sobre la gestión de la calidad en el ámbito público y de los servicios, la encontramos en el estudio de SENLLE *Calidad Total en los Servicios y en la Administración Pública* (1993).

¹⁰⁶ Sin duda el referente en análisis organizativo es Henry MINTZBERG (1999), el cual, a través de su obra, *La estructuración de las organizaciones*, ha sido capaz de crear una escuela de estudio de las estructuras administrativas, que ha sido empleada por investigadores en España y aplicada a su realidad multinivel, central, autonómica y local. Por citar algunos de estos últimos ejemplos señalamos los estudios de SALVADOR y RAMIÓ (2002: 99-133) para el ámbito de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas; así como los de CARRILLO (1991: 19-57) y BALLART y RAMIÓ (2000: 309-335) para el ámbito local.

¹⁰⁷ En palabras de YNTEMA (1996: 301) "... la competitividad de la economía [y de esta con el sector público] depende de la educación del personal, de la precisión en las previsiones, de la eficacia de la administración y de los impuestos. Generalmente, para conseguir una administración más eficiente de la GRH [gestión de recursos humanos] es necesario llevar a cabo una reforma en el seno de la administración pública". Con base en este razonamiento, la función de personal en las organizaciones públicas ha tenido siempre un lugar predominante como parte de su gestión. Muchos son los autores que han trabajado estos temas, igualmente, los vínculos de la función de personal con otros niveles de gestión (por ejemplo con la calidad; vid. DICKENS, 1994. Para España citamos el estudio monográfico de VILLORIA y DEL PINO (1997) y para Portugal el de CARAPETO y FONSECA (2006: 213-268).

¹⁰⁸ La Sociedad de la Información y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) se revelan como el gran ámbito de análisis de finales del siglo pasado y principios de este, conformando un campo específico de gestión en las organizaciones públicas de todos los niveles de gobierno. Dada la extensa bibliografía, nos remitimos a tres obras recientes, dos publicadas por la Escola Galega de Administración Pública (Xunta de Galicia), como son el monográfico de la Revista *Administración y Ciudadanía* (2007, Nº 3), y la obra coordinada por MAHOU y HEICHLINGER (2008); la tercera, como parte del estudio de vid.

- c) En último lugar, MENDOZA (1996: 255), menciona aquellas técnicas que aportan valor al ejercicio de la función directiva pública¹¹⁰, vinculada a cuestiones de cambio organizativo, entre ellas todo tipo de habilidades¹¹¹: 1) para la toma de decisiones; 2) de negociación y gestión de conflictos; 3) de relación y liderazgo¹¹²; 4) de trabajo en equipo; 5) de creatividad, innovación¹¹³ y gestión del conocimiento¹¹⁴; 6) de gestión de la complejidad y la incertidumbre¹¹⁵.

CARAPETO y FONSECA (2006: 299-344) dedicado a los sistemas de información. Lo que no cabe duda es que el análisis de la e-Administración (*e-government*, como sería definido en el contexto anglosajón; HUGHES, 2003: 182-201) ha llegado para quedarse, abriendo multitud de frentes de análisis que se imbrican en el resto de técnicas gerenciales, desde las más "macro" hasta las "micro".

¹⁰⁹ Finalmente, no se consideraría cerrado el ámbito de la planificación-ejecución-control, sin la exposición de uno de los grandes retos de la gestión pública actual: la evaluación. En sus diferentes versiones (de unidades, de personas, de proyectos, del rendimiento, del desempeño o de la productividad, de la calidad -por ejemplo a través de la Norma UNE 66174:2003. *Guía para la evaluación y mejora mediante el uso de la ISO 9004:2000-*), la evaluación es uno de los ámbitos de trabajo que más intensamente está siendo desarrollado por parte de las instituciones públicas, a través de agencias especializadas en evaluación de políticas y programas, y desde estudios previos de análisis de su realidad teórica en el ámbito público: vid. BALLART, 1996: 323-351; vid. BAÑÓN, 2003; vid. TRINIDAD, 2000; vid. XUNTA DE GALICIA, 2001.

¹¹⁰ Campo de investigación y de acción tradicional en las organizaciones, pero de gran actualidad en las instituciones públicas ante la necesidad que estas tienen de adaptar sus cuadros de dirección a las realidades presentes. Esta demanda se plantea en sucesivos estudios que tienen como objeto el análisis de la función directiva de nuestro entorno más cercano (vid. SÁNCHEZ, 2007) y Portugal (vid. supra CARAPETO y FONSECA, 2006: 81-159); además de la realidad misma de la Administración General del Estado española (vid. JIMÉNEZ, 2006), y las Comunidades Autónomas españolas que están incorporando las novedades del Estatuto Básico del Empleado Público en lo que toca a función directiva a sus respectivas estructuras normativas, como es el caso del País Vasco (vid. TOÑA, 2007) y de Galicia (vid. XUNTA DE GALICIA, 2008).

¹¹¹ Amplio campo de trabajo, que supone, inicialmente, la aportación de los discursos, lógicas y entrenamiento de directivos del ámbito privado al público, pero que se ha consolidado como disciplina con entidad suficiente en investigaciones, estudios (SHAFRITZ, RUSSELL y BORICK, 2009: 381-405) y programas formativos (VV.AA., 1992).

¹¹² Aspecto de la gestión pública desarrollado en profundidad en la obra colectiva dirigida por NATERA y VANACLOCHA (2005), y perfilado para el ámbito local en la investigación de Antonio NATERA: *Percepciones y estilos de liderazgo local en la España democrática* (Tesis Doctoral, publicada por la Universidad Complutense de Madrid en 1998).

¹¹³ La creatividad y la innovación son dos líneas de presente en la gestión pública (y sobre ellas volveremos en el capítulo III), que también tiene su reflejo en el ámbito local. Así se pone de manifiesto a través de los trabajos elaborados en el marco del Programa PUBLIN

Como vemos todas estas técnicas tienen su equivalente teórico en las organizaciones públicas, y, en menor o mayor medida en el ámbito de las instituciones y organizaciones locales. Ejemplos de estas adaptaciones-innovaciones locales en materia de gestión los encontramos en el caso de los esquemas de análisis estratégico profusamente empleado por decisores locales en forma de planes estratégicos de ciudad (BRUGUÉ y JARQUE, 2002: 43-63) o de las denominadas agendas estratégicas en el ámbito más fronterizo de Galicia y el Norte de Portugal (DOMÍNGUEZ, 2008). También los observamos cuando analizamos los procesos de intervención local en el ámbito del desarrollo sostenible, al promocionar estrategias como las Agendas 21 Locales (que se complementan perfectamente con las iniciativas más técnicas de carácter generalista como las ISO 140001 o el Reglamento Europeo EMAS). Incluso cuando somos capaces de ver cómo las normas de autoevaluación como el EFQM, promovidas inicialmente desde el ámbito privado, se trasladan al público, se adaptan a los esquemas institucionales y organizativos de las administraciones generales de los Estados de la Unión

(*Innovation in the Public Sector*), auspiciado por el Quinto Programa Marco de la Unión Europea para el período 1998-2002, y que fue complementado para los niveles locales de gobierno a través de las investigaciones desarrolladas desde la Agencia IDEA (*Improvement and Development Agency*), del Reino Unido.

¹¹⁴ Uno de los campos emergentes de la gestión pública local, es el de la gestión del conocimiento, sobre la que cada vez se producen más estudios y destacan sus posibilidades para la mejora de las organizaciones locales. Un trabajo de referencia en este campo que tiene la virtud de incorporar el elemento de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal (Extremadura y Regiones portuguesas de Centro y Alentejo), es el desarrollado por SANGUINO (2006: 66-68) en relación con la Red Kognópolis.

¹¹⁵ Entre las que podríamos destacar recursos relacionados con la gestión de la percepción ciudadana. La percepción de los ciudadanos sobre las instituciones públicas, sobre niveles de gobierno o sobre políticas y servicios públicos (DEL PINO, 2004; CARRILLO y TAMAYO, 2008a), se ha revelado como una estrategia destacada para la captura de los elementos clave necesarios para la toma de decisiones públicas, por parte de los gestores y electos locales. No siendo novedosa en España esta aproximación en el ámbito local (NAVARRO, 1981), en la actualidad existen líneas de investigación que integran diseño de instrumentos para la evaluación de políticas y servicios, desde las propias percepciones de los ciudadanos (CARRILLO y TAMAYO, 2008b).

Europea, a través del denominado CAF, para finalmente aplicarse, bajo otras denominaciones a los entornos más locales: Modelo Ciudadanía o EVAM (MAP-FEMP).

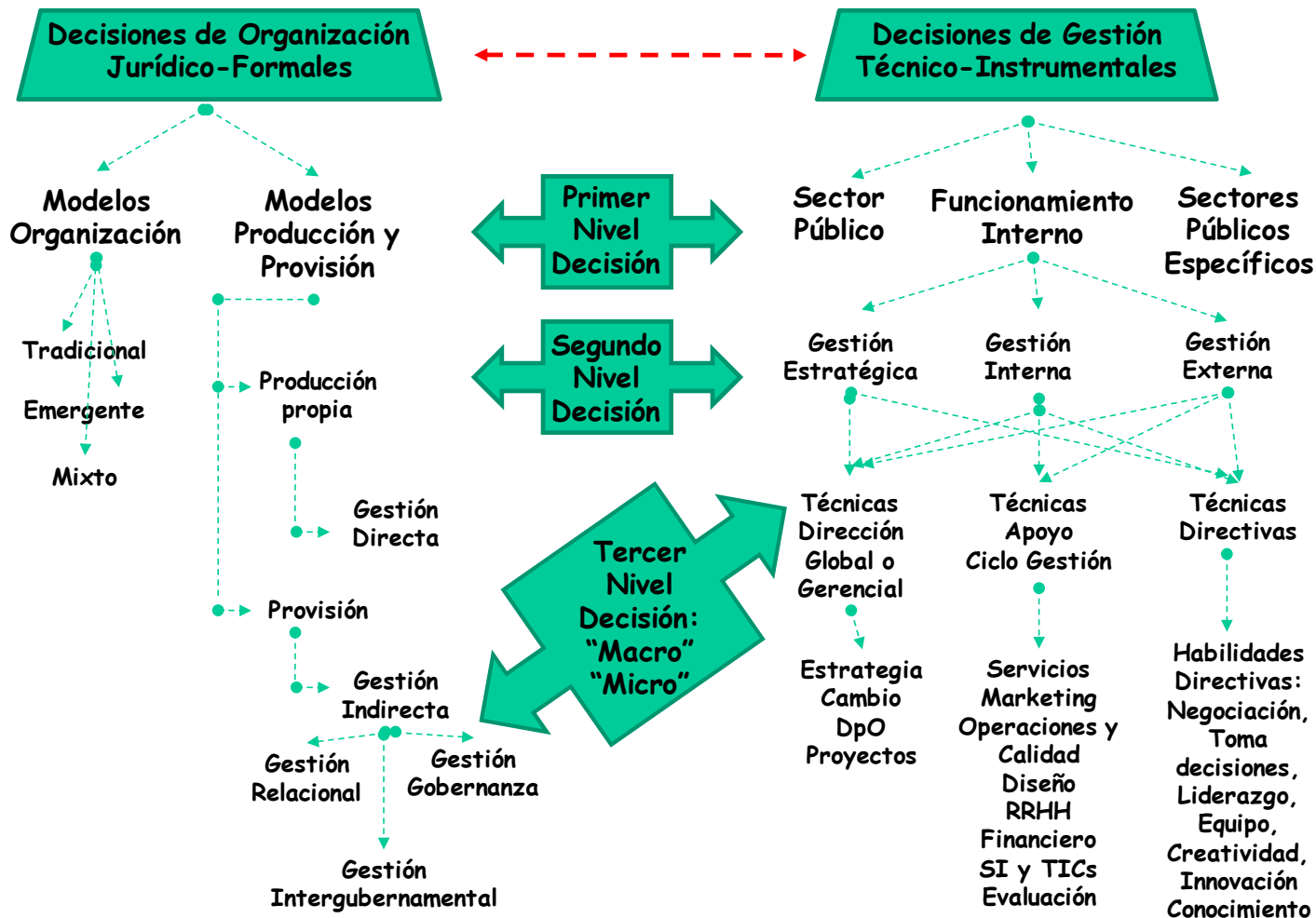
Por tal motivo, consideramos que este ha sido el verdadero esfuerzo de las administraciones públicas locales en su intento de incorporación a la modernización, ya que ha tenido lugar el momento en el cual sus agentes políticos y técnicos han evolucionado de las definiciones conceptuales, de la fijación de los marcos de referencia teóricos, a la praxis organizativa local.

En el fondo, lo que tenemos tras el complejo esquema de la modernización y gestión pública local expuesto, es un proceso de toma de decisiones, imbricado en la dimensión cultural de sus organizaciones (SCHEIN, 1993: 373-393), que nos habla de la necesidad de acción en materia de decisión política y administrativa. Estas elecciones se dividen en varios niveles que parten de una situación de organización dada (constitucionalmente reconocida), y que deja un margen de maniobra amplio al gestor local, con base en el principio de autoorganización ya comentado. Los diferentes niveles de decisión sobre la política de modernización y gestión local se van agregando, tras la primera decisión: optar por un modelo de organización y un modelo de producción y/o provisión de la política; pudiendo escoger entre la gestión directa o la indirecta, con sus diferentes aproximaciones (relacional, intergubernamental o gobernanza). Al mismo tiempo que se decide el modelo adecuado de provisión del servicio en cuestión, se puede optar por desarrollar una o varias técnicas operativas dirigidas a la mejora de la organización y/o unidad administrativa, empresa pública o función; se trataría entonces de escoger entre el variado y rico elenco de técnicas "macro" de dirección y de apoyo a la gestión, y dentro de ellas de la opción

por una o varias técnicas "micro", entre las que se podrían señalar las de calidad, una política integrada de gestión de la información, de recursos humanos, etcétera.

En la figura 2.3., vemos el mapa completo de niveles de decisión (jurídico-formal y técnico-instrumental), así como de sus diferentes opciones.

Figura 2.3. Modernización y Gestión Pública Local como proceso de toma de decisiones



Fuente: Elaboración propia.

Dado que no existe unanimidad académica acerca de su idoneidad de las técnicas para todo tipo de organizaciones públicas¹¹⁶, ni siquiera dentro de la obra de los autores más destacados¹¹⁷, la mejor opción siempre es la capacidad del decisor local de escoger entre la más adecuada a sus necesidades; y esta decisión se deberá tomar considerando la realidad de la organización local, algo sobre lo que avanzaremos en los siguientes apartados.

Lo importante, en todo caso, es no perder de vista qué es la GPL, y hacia quién o quienes dirige sus esfuerzos; siguiendo a METCALFE (1996: 82-85), el *locus* sería el "dónde", en consecuencia gobiernos y administraciones locales, mientras que el *focus* tendría que ver con el "qué", o lo que es lo mismo, aquello que hacen (o no hacen) estas instituciones-organizaciones para responder a los mandatos de las normas y a las demandas de necesidades de los ciudadanos de su municipio.

Antes de adentrarnos en la definición final de GPL, realizaremos una breve reflexión sobre la "piedra angular" de los modelos y técnicas de gestión anteriormente comentadas: la medición y evaluación de los servicios, del empleado público y de las políticas públicas.

¹¹⁶ Tan sólo coincidencia en el listado de técnicas, que evolucionan (siempre mejoran) con el tiempo, se adaptan a nuevos entornos (los públicos y de democracia participativa, por ejemplo) e incluso incrementan su número y variedades.

¹¹⁷ Algunas técnicas han suscitado (y lo siguen haciendo) enorme controversia entre autores, escuelas y experiencias de gestión. Un caso claro tiene que ver con la estrategia, abordada por MINTZBERG, como estudioso más sobresaliente, en 1991 a través del obra colectiva *The Strategy Process*, y cuestionada por él mismo al cabo de los años (1994) desde *The Rise and Fall of Strategic Planning*.

2.1.2. Déficit metodológicos en la aproximación a la gestión pública: un análisis basado en la calidad

Uno de los grandes elementos de legitimidad de la Teoría de la Organización ha sido su capacidad para medir la actuación de las organizaciones: procesos, personal, materiales, han sido calculados, contabilizados, analizados, evaluados, como unidades de gestión, lo que ha permitido a los *managers*, posteriormente, tomar decisiones sobre la dirección de estas organizaciones.

Sin embargo no todas las organizaciones, ni en todos los sectores han sido capaces de asumir el reto de la medición. Ni siquiera a día de hoy, y tras décadas de influjos "tayloristas" y "neotayloristas"¹¹⁸, las organizaciones más preparadas para el desafío de los números (las privadas y de producción de productos) están exentas de problemas¹¹⁹. Aunque, se haya asumido que

¹¹⁸ Desde entonces llegan las influencias de la Organización Científica del Trabajo de TAYLOR (1993: 67-85).

¹¹⁹ En 2006, alguno de los *think tank* españoles dedicados al análisis organizativo en las empresas privadas (Asociación Española de Dirección y Desarrollo de Personas, AEDIPE), volvía a situar el debate de la medición en torno a la siguiente pregunta "¿Sólo lo que se puede medir se puede gestionar?", llegando a la conclusión de que "La literatura del Management y la gestión de las personas está cargada de modelos teóricos y numerosas prácticas que; en muchos casos, son "reinenciones" de sí mismas venidas de un pasado no muy lejano. ¿Estamos en este sentido caminando a la par que otras disciplinas?, ¿estamos respondiendo a la evolución cultural y social de nuestras organizaciones?; o por el contrario: las estamos frenando con modelos neotayloristas "de baja intensidad de compromiso", planteados en muchas empresas del S. XXI como una respuestas más o menos cómplice a "lo política y estéticamente corrector""; vid. HERNÁNDEZ, 2006: 6-17. Este punto de inflexión nos parece significativo dada la importancia que se le ha venido concediendo no a la medición, sino a los sistemas de medición cuantitativos basados en prácticas de gestión de la calidad, que tenían como base el planteamiento contrario, según el cual "aquello que no se puede medir, no se puede gestionar". Sin embargo no es suficiente, y el debate tiene connotaciones de "estrategia adaptativa", donde los nuevos gurús de las organizaciones buscan adaptar sus paradigmas a entornos que se denominan de excelencia e innovación, que como ya hemos señalado, apenas aportan renovación conceptual y metodológica, y sí una

la Organización Científica del Trabajo sentó las bases de una nueva forma de analizar, de investigar, de aportar conocimiento estable y científico sobre el funcionamiento de las organizaciones. Estamos hablando, claro está de las organizaciones privadas y su capacidad de medir¹²⁰, de cuantificar de decir con números algo que creemos relevante (ZEISEL, 1990)¹²¹. No es esta la situación (o no lo ha sido hasta épocas más recientes), de las organizaciones privadas de servicios, con ejemplos claros de dificultades en la medición de actividades como las del sector bancario, o del asegurador (por citar algunos de los más significativos)¹²².

No se nos escapa que dada la dificultad en asignar valor a sectores de producción de servicios, el ámbito público en el que los servicios son su principal línea de actividad, ha sido objeto de especial dedicación y trabajo en materia de medición. Y es que, en esencia, podríamos decir que las organizaciones privadas han sido "productoras" de "productos", mientras que las públicas hacían lo propio (en forma de producción y/o provisión) con los servicios. Las diferencias entre ambos aspectos de la producción

suerte de retórica neoeficientista que, negando la anterior, pretende ocupar su lugar en el paraíso de *management*.

¹²⁰ Cuestionado como elemento estratégico para el sector privado, al menos por algunos; vid. HERNÁNDEZ, 2006: 6-17.

¹²¹ Lo que no significa que la medición esté exenta de problemas como nos exponía hace unos años Hans ZEISEL (1990: 19): "Los textos estadísticos tienen normas y tradiciones que les son propias; aun cuando se escriben para una ciencia en particular o para su rama de aplicación, variará poco su contenido; a lo más, puede ser distinto el grado de importancia que se conceda a cada uno de los tópicos. En dichos textos se tratan muchos de los problemas de planeamiento y análisis de encuestas. En la gran mayoría, se encuentra una exposición de la teoría del muestreo, y medidas de la variación y de la covariación; sin embargo, apenas si se mencionan otros problemas cuantitativos del análisis de las encuestas, y hay algunos que se omiten por completo".

¹²² Evidentemente los problemas de implementación de estas técnicas (no ya la filosofía que entra dentro del ámbito de la crítica a los instrumentos de gestión privada en las organizaciones públicas) fueron enormes incluso para las organizaciones privadas de servicios (sector bancario, seguro...) que tuvieron que asumir su particular proceso de modernización administrativa, incorporando técnicas de gestión industriales a sus procesos y procedimientos (LEMAITRE y BEGOUEN-DEMEAUX, 1990).

parecen claras; así mientras que los productos implicarían pensar en bienes, en elementos tangibles; los servicios tendrían relación con lo intangible, lo heterogéneo y la simultaneidad en la prestación y consumo (SANCHO; 1999: 94), siendo definidos, genéricamente, como "un trabajo realizado por alguien" (MUÑOZ, 1999: 81), donde ese alguien es una persona y no una máquina. Los servicios tendrían, pues, diferencias sustanciales con relación a los productos que algunos autores nos los resumen de la siguiente manera:

- Para RAMIÓ (1999: 132), cinco son los elementos que ayudan a establecer esta distinción productos-servicios: "La participación del consumidor en el proceso de "servucción" y la selección de la ubicación de la prestación del servicio de acuerdo con la segmentación del tipo de clientes. La simultaneidad en la producción y consumo del servicio y la naturaleza perecedera de los servicios. La intangibilidad del servicio. La importancia del factor humano. La dificultad en la valoración del resultado".
- Por su parte, MUÑOZ (1999: 85) alude a las siguientes particularidades: "El servicio suele ser consecuencia de la relación directa entre el prestador y el receptor [...]. Los servicios no son almacenables ni transportables. Los servicios son inseparables de quien los presta. Los servicios se construyen en muchos casos a medida que se prestan".
- Finalmente, JUANES y BLANCO (2001: 13) mencionan que los servicios son intangibles (directamente relacionados con las prestaciones o experiencias particulares de cada ciudadano), son heterogéneos (variables día a día e individuo a individuo), resultando inseparables producción y consumo de servicio (ambas se producen al mismo tiempo).

Para el caso más específico de los servicios públicos (SANCHO, 1999: 93 y 94), RAMIÓ (1999: 131) establecería una doble diferencia entre servicios *puros* (básicos del Estado del bienestar) y *peculiares* (información, seguridad, regulación...), además de los propios servicios internos de las organizaciones públicas (*staff*, en palabras de MINTZBERG, 1999). SANCHO (1999: 23-26) nos recuerda, bajo la perspectiva común de armonizar valores instrumentales (técnicas de gestión propiamente dicha) con los valores políticos (inherentes al sistema político), que pueden existir hasta ocho especificidades propias de gestión de servicios en el ámbito público: 1) "... la gestión de los servicios ha de tener como finalidad unos objetivos políticos, más allá de una lógica de mercado maximizadora de beneficios económicos"; 2) en relación con la asignación de recursos en el ámbito público tendríamos que dicha atribución "a las políticas públicas o a diferentes servicios públicos se realiza a partir del criterio político del grupo gobernante en la Administración (Zapico, 1996)"; 3) "La estructura y los procesos de gestión de los organismos públicos han de ser transparentes con el objetivo de facilitar la visibilidad y el control de sus acciones", añadiendo además otros principios básicos como "... el de igualdad de trato a los ciudadanos, el de publicidad de sus acciones o el sometimiento al control jurisdiccional", o la equidad; 4) "Las organizaciones públicas tienen unos privilegios y unas posibilidades coercitivas que no poseen las organizaciones del sector privado"; 5) "Una nueva diferencia entre organismos públicos y privados la ejerce la propiedad de la misma. En el ámbito público, el control parte del sistema de representación política. A partir del sistema electoral se conforma un poder legislativo y el ejecutivo, que ejerce la dirección de la acción pública"; 6) en cuanto a la gestión tenemos que "La gestión del personal de la Administración pública es muy rígida, en los sistemas de selección, provisión de puestos, promoción o sanción... La gestión de los

recursos financieros del sector público es también más rígida que la del sector privado, dada la necesidad de asegurar la legalidad de las actuaciones, así como el control de las desviaciones en la utilización de fondos públicos"; 7) "El procedimiento administrativo rige el funcionamiento de las instituciones públicas, mientras que en el ámbito privado la forma de actuación no está constreñida por un procedimiento estricto legalmente establecido"¹²³; 8) finalmente, cabe decir que "... las actividades públicas están sometidas a una mayor visibilidad externa, lo que comporta la demanda de transparencia, es decir, de una mayor exposición a los medios de comunicación y a la opinión pública".

Pese a estas especificidades estamos en condiciones de decir que, en la actualidad, estamos asistiendo en materia de modelos de gestión de las organizaciones actuales, hacia el *mestizaje organizativo*, que contemplaría la fusión de técnicas privadas en las organizaciones públicas (como rezan los principios de la Nueva Gestión Pública), y viceversa (como podemos ver en el desarrollo de "responsabilidad social corporativa"), además de entre lo público y el "tercer sector", o "sector no lucrativo", en forma de colaboración o *partenariado* en diferentes políticas y servicios públicas. De

¹²³ En este punto, nos vemos obligados a disentir parcialmente con el autor ya que encontramos más coincidencias que diferencias entre la gestión de servicios públicos y privados de lo que pueda parecer. No hay más que recordar las similitudes entre las figuras de procedimientos y procesos (RAMÍO, 1999: 104-130), lo que ha ayudado enormemente a implementación de técnicas de calidad en las organizaciones públicas; por otro lado recordar el hecho mismo de las organizaciones burocráticas y este no es ni más ni menos que el procedimentalismo, paso previo a la estandarización, la normalización de sus procedimientos administrativos. Finalmente hacer mención a la importancia del cumplimiento de la legalidad por parte de organizaciones públicas y privadas, y aunque bien es cierto que las empresas se dotan de normas de autorregulación, no menos lo es el hecho de que estas normas no pueden dejar de cumplir la ley; no tenemos más que revisar la Familia de Normas ISO (9000 o 14000) para darnos cuenta de la necesidad que tienen estas organizaciones privadas de cumplir la legalidad en materia de responsabilidad civil, prevención de riesgos laborales, medio ambiente, normativa básica laboral...

esta forma, coincidimos con SANCHO (1999: 26, 27) en la definición de un *continuum* de tipos organizativos¹²⁴, que ilustran la amplitud de modelos y la superación del dogmatismo en materia de Teoría de la Organización en las organizaciones públicas (ver cuadro N° 7):

Cuadro N° 7: "Fórmulas de Prestación de Servicios Públicos"							
Público Multinivel e Intergubernamental	Continuum público-privado						Mixto
Administraciones nucleares de Administración Central del Estado, Administraciones Regionales, y Locales	Órgano administrativo desconcentrado	Organismo autónomo	Sociedad pública	Sociedad de economía mixta	Organismo no gubernamental	Externalización de servicios públicos	Sector empresarial privado y tercer sector

Fuente: elaboración propia, siguiendo a SANCHO (1999: 26, 27)

Esta situación de *mestizaje organizativo*, ha sido fruto de un intenso trabajo de instituciones e investigadores que a lo largo del tiempo ha dado lugar, además de a nuevas políticas públicas, a nuevos formatos de gestión de servicios públicos, técnicas gerenciales de diferente signo provenientes del ámbito privado, siempre bajo la influencia de la Nueva Gestión Pública, pero cada vez más con influencias directas de la *New Public Governance* o gobernanza.

Podemos decir aún más, y es que las unidades administrativas de *servucción* (RAMIÓ, 1999: 132)¹²⁵ de servicios públicos han venido asumiendo la

¹²⁴ *Continuum* que ya fue puesto de manifiesto décadas atrás por DAHL y LINDBLOM (1976) y RAINEY (1997), destacando la enorme cantidad de "zonas grises" que se han venido estableciendo en la acción pública, de la que toman parte empresas, organizaciones del tercer sector y las mismas instituciones públicas.

¹²⁵ La gestión (prestación o producción) de servicios podría definirse como "término que se utiliza para denominar el proceso de producción de servicios y así, diferenciarlo del término producción, que hace referencia a la generación de bienes materiales. El sistema de

necesidad de reforzar la incorporación de los tradicionales principios de lo público a sus mecanismos de gestión; con el resultado final de un *mix* complejo de difícil medición cuando se intentan integrar técnicas, principios y valores de lo público (democracia, participación, transparencia, rendición de cuentas...).

Por tanto, tenemos que resolver un primer problema en relación con la gestión, las técnicas y la medición de los servicios públicos¹²⁶, y este no es otro que la exigencia de asumir un marco metodológico concreto que nos resultará clave para conocer las técnicas adecuadas a emplear en cada caso.

Porque cada una de ellas incluye en su marco de referencia teórico,

servucción tiene como objetivo principal conseguir prestar un servicio con unas características y unos niveles de calidad prefijados. El enfoque de servucción se preocupa por la organización sistemática y coherente de todos los elementos físicos y humanos presentes en la relación ciudadano/cliente/Administración pública, necesaria para la prestación de servicios con unas características administrativas y unos niveles de calidad determinados (Eigler y Langereard, 1991)"; vid. supra RAMIÓ, 1999: 132.

¹²⁶ Organizaciones de servicios e instituciones públicas de todo tipo, se han sumado a este tipo de técnicas gerenciales y los marcos de medición y evaluación de productos y servicios; aunque el camino está resultando largo, no exento de problemas, desigual en sus resultados, y, en consecuencia, inacabado. Decimos esto porque es precisamente la medición el "caballo de batalla" con el que se topan los directivos y gestores de las unidades administrativas. Pese a que las administraciones públicas llevan invertido tiempo y recursos en el desarrollo de modelos propios de indicadores (MENDOZA, 1993), de sistemas de análisis de puestos de trabajo (EGAP, 2007b; 2007c), de evaluación de unidades y de personas, en sus versiones bien relacionadas con el rendimiento (XUNTA DE GALICIA, 2001), bien relacionadas con el desempeño; es el indicador el elemento más débil y objeto de crítica sistemática por parte de todos aquellos que no desean ser medidos y evaluados es la construcción de índices, de indicadores que midan su productividad y su calidad. En palabras de BAÑÓN y CARRILLO (1996: 177): "El problema surge cuando se intenta objetivar el concepto y cuando se pretende operativizar mediante índices sintéticos aplicables con alteraciones más o menos marginales a todo tipo de servicios públicos. Quien inicia este camino está irremisiblemente condenado a la discrecionalidad. Más aún, la construcción de índices hace feliz a quien los elabora, permite redactar una bonita nota de prensa, pero en poco, ayuda a quien pretende implantar medidas de mejora de la calidad". Además, no existe novedad en la utilización de estos elementos, ya que siguiendo a VILLORIA (1996: 136-145) no estamos más que ante una renovación nominal de un instrumental que ya se venía utilizando con éxito en los servicios de asistencia social o sociosanitarios, debiendo por tanto relativizarse su novedad en el ámbito público. Nuevamente debemos insistir en la necesidad de reforzar los elementos de valoración institucionales, con el fin de evitar estas críticas.

conceptual e instrumental, elementos de medición, control y evaluación del servicio, público en este caso, de que se trate¹²⁷.

En un intento por contextualizar y ejemplificar estos problemas de medición, que serán ubicados en sus respectivos modelos y técnicas en el apartado siguiente, mostramos la evolución de la producción-*servucción* en los ámbitos privados y públicos, en relación con una de las técnicas gerenciales más reconocidas en el mundo de las organizaciones de todo tipo: la gestión de la calidad. Y es que, según MENDOZA (1996: 254-255), este tipo de técnicas estarían englobadas en el grupo de apoyo al ciclo de gestión (o en el de control y mejora; RAMIÓ, 1999: 17-20)¹²⁸, esto es, las que facilitan el instrumental necesario para su medición, control y evaluación, como son las técnicas de calidad, las de productividad o las de investigación operativa.

La calidad, en virtud de su carácter polisémico (BAÑÓN y CARRILLO, 1996: 62-64¹²⁹; MUÑOZ, 1999: 67¹³⁰), ha integrado bajo un mismo concepto

¹²⁷ Recordamos aquí la anunciada, por OLÍAS (2001: 9), contingencia de las técnicas gerenciales provenientes de la NGP.

¹²⁸ Para RAMIÓ (1999: 20), ámbito caracterizado por ayudar a las organizaciones a controlar "sus elementos, sus procesos y actuaciones; revisan si las dinámicas atienden a todo lo que previamente se ha decidido y programado. Para ello se diseñan sistemas de información y control que facilitan el diagnóstico continuo de los elementos organizativos y, en caso necesario, se impulsan lógicas de cambio y mejora organizativa".

¹²⁹ Las seis proposiciones sobre la calidad expuestas por BAÑÓN y CARRILLO (1996: 177-179), exponen de forma clara la polisemia del concepto de calidad: Proposición 1 - "La calidad no es una realidad objetiva, sino una reconstrucción conceptual definida por el observador", Proposición 2 - "... en lo que respecta a los servicios públicos no existe un único observador, sino varios actores críticos con intereses y expectativas de beneficio diferentes"; Proposición 3 - "... las expectativas de beneficio de un actor concreto generalmente abarcan varias dimensiones de calidad del servicio a las que otorga una prioridad diferentes"; Proposición 4 - "... las dimensiones de la calidad pueden operativizarse mediante indicadores de calidad, sin embargo, la mejora de los indicadores no tiene por qué reflejarse en términos de percepción de actores críticos. En este sentido, la calidad también es imagen de calidad"; Proposición 5 - "... la calidad no es constante a lo

modelos y técnicas (incluso otros conceptos)¹³¹ que tienen que ver con la medición¹³², con la inspección, con el control, con el aseguramiento, con la percepción¹³³, con la atención al ciudadano (CANTALAPIEDRA, 2009: 243-247), o con la evaluación; en definitiva, con la gestión de procesos en ámbitos de producción y de servicios (BELTRÁN, 2000: 23-36).

Como no podía ser de otra forma, la calidad se ha incorporado a las técnicas de gestión de las organizaciones públicas (porque lo son de gestión de servicios en su inmensa mayoría) en estas últimas décadas (BOUCKAERT y

largo del tiempo, sino que varía junto con las transformaciones de las expectativas de beneficio de los actores implicados"; Proposición 6 - "... el espacio de la calidad viene definido por la intersección de los costes y los beneficios socialmente aceptados".

¹³⁰ MUÑOZ (1999: 67) nos previene de los conceptos propios de la Teoría de la Organización, dado su carácter de ciencia "naciente" por lo que "No existen términos generalmente aceptados, a los que todos los autores otorguen el mismo significado. Ni siquiera muchos conceptos son definidos por todos del mismo modo. La calidad no podría ser en esto una excepción".

¹³¹ Por ejemplo, excelencia y/o innovación, cumpliendo así la máxima "neoempresarial" de que todo modelo que se pone en marcha en las organizaciones privadas es susceptible de incorporarse a las públicas, aunque no seamos capaces de definir qué es cada cosa y a quién beneficia su marco y técnicas de gestión.

¹³² Pero no con cualquier tipo de medición, sino con criterios adecuadas de medida, como así expone BOUCKAERT (1995: 20-28), al señalar que "In general, measurement is a condition for meaningful management (Bouckaert, 1991, 1993). For measurement to be meaningful to management the activity of measurement has to be valid and reliable, functional and legitimate. Measurement is more than inventing technically sound measures, collecting data, processing these data and distributing the information. Three sets of conditions have to be satisfied [...]. *Validity and reliability: quality of measuring. Functionality versus dysfunctionality. Legitimacy and ownership*".

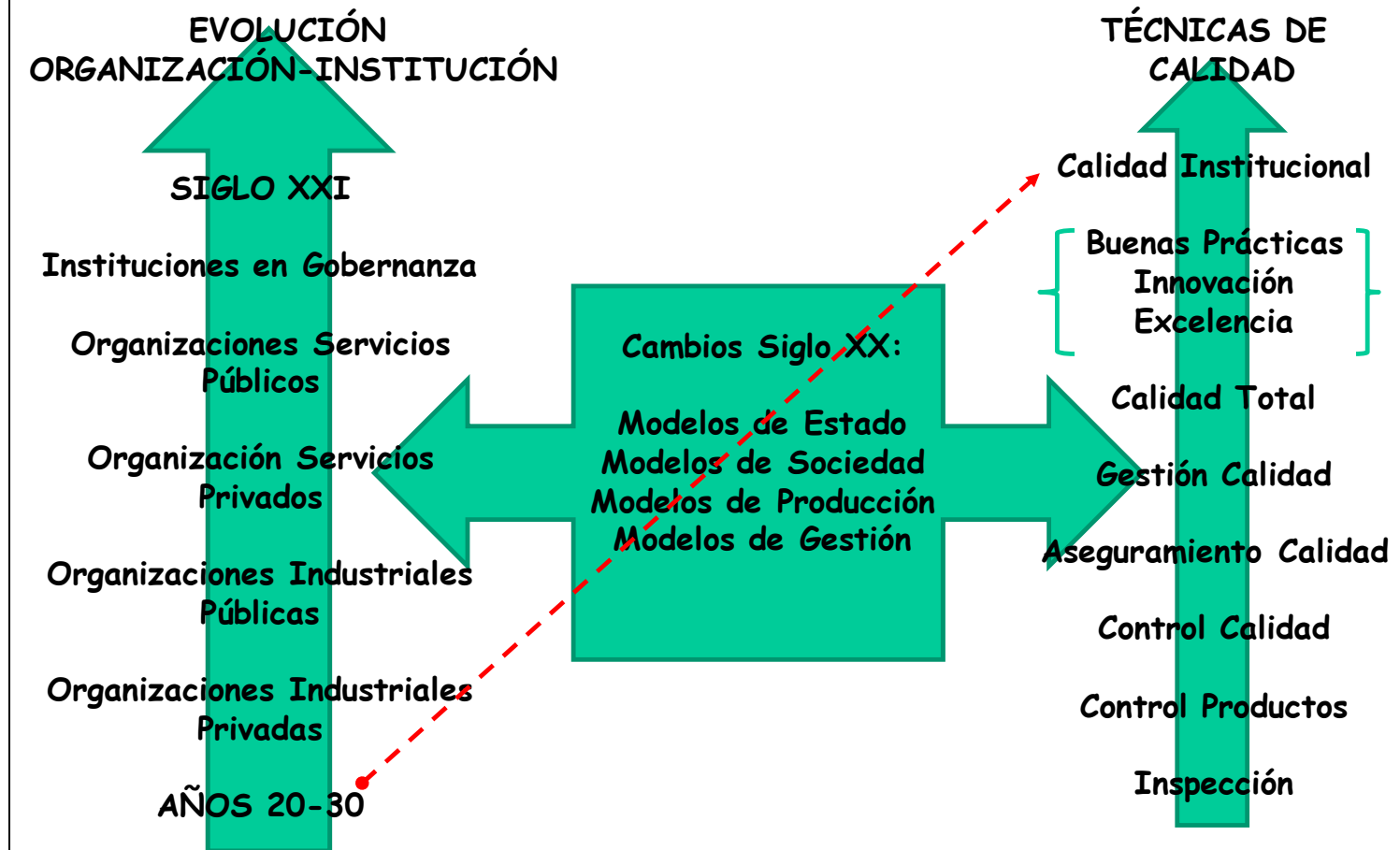
¹³³ Este último elemento se nos antoja clave dada la dificultad en establecer una definición común a todos los servicios y a todos los segmentos de mercado de lo público (administrados-usuarios-clientes-ciudadanos). La adecuada percepción de los servicios, en relación con los esfuerzos de las unidades administrativas, es el gran reto a conseguir por los gerentes públicos, y a ello les tendría que ayudar, aunque no sólo (vid. DEL PINO, 2004; vid. EGAP, 2007a), las técnicas de gestión de la calidad. Porque según BELTRÁN (2000: 31) "No serán coincidentes la valoración objetiva de la calidad de la prestación con el grado de satisfacción del usuario, ya que éste, como "coproductor" necesario de determinados servicios, ha de prestar, a su vez, un comportamiento cooperativo adecuado que permita obtener los resultados esperados inicialmente (desde seguir las instrucciones propias del caso, como no moverse en el curso de una radiografía, hasta contribuir con su esfuerzo personal al resultado general previsto para el servicio, como estudiar y hacer las lecturas necesarias para aprobar un curso universitario".

POLLITT, 1995: 3-19; BAÑÓN y CARRILLO, 1996: 171-184; TALAVERA, 1999; MUÑOZ, 2000: 79-84; LEITNER y STUPAK, 2001; DOHERTY y HORNE, 2002: 144-159; OLIVEIRA, 2006: 15-31 Y 45-56; CARAPETO y FONSECA, 2006: 37-56). Aún más, en los años 90 y en torno ha ella se produjo un gran debate en clave de eficacia-democracia, de forma que calidad y democracia (SUBIRATS, 1996: 35-44; BRUGUÉ, 1996: 45-58; LÓPEZ, 1998: 39-51; LÓPEZ, 2000) han acabado por confluir en una suerte de modelo que busca la gestión de la mejora continua de las instituciones de todo tipo de nivel territorial de actuación.

En la siguiente figura (2.4.), mostramos un esquema que resume la evolución comparada de una técnica de gestión, la calidad, que fruto de los cambios en los modelos de Estado, Sociedad y producción, se va transformando paulatinamente en el seno de las organizaciones (de las privadas a las públicas y de las de producción a las de servicios), hasta llegar a nuestros días, donde tiene cabida incluso en modelos de análisis y gestión propios de las instituciones públicas, a través del concepto de "calidad institucional" (AGUILAR, 2006: 418-421)¹³⁴.

¹³⁴ Siguiendo a AGUILAR (2006: 418), "No se puede olvidar o menospreciar que la legitimidad política de un gobierno ante sus ciudadanos no reside únicamente en su capacidad gerencial de prestar servicios de calidad, sino también en su capacidad de operar conforme a la legalidad y ser ajena a formas de corrupción. Esta exigencia de gobiernos con calidad institucional se vuelve prioritaria en aquellos Estados marcados por historias negras de represiones, arbitrariedades y corruptelas de sus autoridades y funcionarios. La NGP de formato angloamericano y europeo pone el acento en la dimensión gerencial más que en la institucional, en tanto supone que la legalidad del comportamiento de sus funcionarios está razonablemente asegurada. La contribución latinoamericana ha sido vincular el rostro gerencial de la NGP con las exigencias institucionales de consolidación de la democracia y, en consecuencia, con la (re)construcción del estado de derecho".

Figura 2.4. Evolución de los Tipos de Organización Privados y Públicos, de Producción y Servicios, en Comparación con una de las Técnicas Gerenciales: la Calidad



Fuente: Elaboración propia, siguiendo a LÖFFLER (1996), JUANES y BLANCO (2001: 5), y AGUILAR (2006: 41-421).

A través de la evolución de la inspección en las unidades de producción en los años 20 y 30, y hasta llegar a la visión de la calidad institucional en nuestros días, han transcurrido una serie de "generaciones de las teorías de la calidad" (CARAPETO y FONSECA, 2006: 44), que han ido produciendo una adaptación de la técnica a la realidad de lo público, a sus modelos de gestión relacional, a sus renovadas visiones sobre la democracia, lo que, sin duda, la aproxima a la gobernanza, o a una nueva forma de entenderla desde la gestión pública (*public governance*), como nos señala MENEGUZZO (1997: 13-41).

Cuando en el apartado anterior fue señalada la importancia de los modelos y técnicas de gestión en la conformación de una GPL, esto es, de una gestión pública con características específicas locales, se hizo con la idea de reforzar la necesidad de adaptación, a veces innovación, de las capacidades de gestión de las estructuras institucionales y organizativas locales. Y es que, es en los niveles locales de gobierno donde la presión de la ciudadanía (proximidad) hace más necesaria la incorporación de técnicas de gestión de la calidad, pero también de análisis que conduzcan al gobierno local a modelos de refuerzo institucional (calidad institucional), con el fin de mejorar sus rendimientos y a la propia institución.

Pese a todo, las características principales de la calidad y su paulatina incursión en las estructuras de gestión de las organizaciones públicas, dejan un panorama abierto de aprendizaje mutuo entre lo público y lo privado, de simbiosis peculiar donde los métodos hacen evolucionar la calidad hacia la mejora continua, en una suerte de lento, pero seguro, proceso de cambio que

va modificando técnicas, normas e instrumental, al que incorporar los principios, normas y valores de lo público.

Como podemos observar, pues, el reto que han tenido que asumir las instituciones públicas locales en este proceso, no sólo ha consistido en adaptar unas organizaciones públicas a un modelo de gestión específico (como es el de la calidad) que permita medir servicios públicos, si no de hacerlo bajo los principios y valores de lo público, reforzando sus elementos institucionales, la legitimidad de sus actuaciones y mejorando la percepción que los ciudadanos tienen de ella.

En virtud de este razonamiento, la clave no radicaría tanto en qué medir en el ámbito público local, sino en cómo crear valor (MOORE, 1998) tanto a través de la actuación pública, como, desde luego, a través de aquellos aspectos relacionados con la medición, aunque sin perder de vista los valores y principios de lo público en forma de impactos y efectividad social de los servicios gestionados.

2.1.3. ¿Qué es la gestión pública local?

La contextualización de la gestión pública local y los retos de la medición en relación con un modelo o un conjunto de técnicas de gestión, nos conducen hacia el penúltimo escalón de nuestro estudio.

Porque somos de la opinión de que la gestión pública en un gobierno y administración local, dependerá de una serie de elementos que lo enmarcan en una estructura de tres niveles¹³⁵:

- Político. El primero de ellos tiene que ver con el modelo de gobierno local, en el cual se inserta el sistema político local. ALBA (1997: 17) sitúa bien el debate al considerar como rasgos esenciales del gobierno local los siguientes: "En primer lugar, opera en un área geográfica limitada dentro de una nación. En segundo lugar, funciona con mecanismos de selección de líderes por medio de elecciones periódicas. Finalmente, disfruta de una cierta autonomía que deberá incluir necesariamente competencias fiscales". Aunque nosotros iríamos un poco más allá, completando el marco establecido por ALBA, que estaría relacionado con: a) su posición como actor político en entornos comunitarios (transfronterizos, interregionales y transnacionales), además del papel que viene asumiendo desde hace década en la globalización formando parte de las redes de cooperación y participación local mundial; y b) la autonomía local es más clara en el ámbito de las capacidades de autoorganización que en el fiscal, de esta forma existe un mecanismo claro que incentiva la gestión que tiene que ver con la organización de su estructura de gobierno, dimanante del modelo de gobierno local y del sistema político local, definido por SÁNCHEZ (1992: 293) como "el conjunto de reglas y pautas institucionales en virtud del cual se gobiernan las corporaciones locales.

¹³⁵ Podrían estar organizados de otra forma, como establece CARRILLO (1991: 14) en su trabajo sobre los recursos humanos, la presupuestación y la hacienda local en España, donde considera los siguientes elementos del gobierno local: el territorio, las instituciones de Gobierno (organización, movilización de recursos -humanos, legales y financieros-, y la producción de programas), además del reclutamiento de las élites políticas; o ser algunos más, como comenta REBORDÃO (2003: 199-217) para el caso portugués: naturaleza del poder político local, politización de los altos funcionarios, etcétera.

Es decir, comprendemos en ese concepto lo que se refiere a la composición y elección de los que podemos denominar «órganos de gobierno» de dichas corporaciones, las relaciones institucionales entre ellos, así como la participación de los ciudadanos en la vida política local”.

- Territorial. La organización territorial de un Estado centralizado o descentralizado depende directamente de su modelo de organización política y administrativa, de tal forma que el lugar ocupado por los gobiernos y administraciones locales estará vinculado a decisiones políticas previas (constitucionales) sobre el papel que cada actor debe jugar en el conjunto del territorio. El territorio supone así el campo, el escenario en el cual los actores locales sometidos a reglas del juego conocidas elaboran su diseño municipal con los elementos que le son dados, esencialmente, extensión y población¹³⁶. Ambos conforman una realidad territorial única, que desborda las previsiones uniformistas de determinados modelos de gobierno local de planta napoleónica, y que incide de forma directa en la formulación de las políticas y en la gestión de los servicios públicos locales; factores como la dispersión poblacional, las diferencias de densidad urbano-rural en municipios complejos, son sólo una muestra de esta complejidad.
- Administrativo. El sistema administrativo local, según BAENA (2000: 26), estaría integrado por el conocimiento de las organizaciones públicas, sus sistemas de articulación y el personal que forma parte de ellos; y toma forma a través de la estructura administrativa, definida por BALLART y RAMIÓ (2000: 314) como “la disposición sistemática de las

¹³⁶ Esto no quiere decir que los gobiernos locales no tengan capacidades propias para incidir sobre los elementos anteriores, ya que es posible en determinados sistemas políticos locales modificar el término municipal (fusión-segregación), además de poder actuar sobre la demografía a través de políticas socioeconómicas de desarrollo y atracción de inversión; RODRÍGUEZ, 2005.

unidades que integran un Ayuntamiento o una Diputación provincial según los criterios de jerarquía y especialización. Es un sistema formal que refleja los niveles jerárquicos y los criterios de división horizontal". Este sistema, representado gráficamente a través de un organigrama, establece una serie de modelos de organización interna para cada gobierno y administración local, asignándole una serie de características propias que lo distinguen de los demás. Departamentos y personal son los elementos que van incorporar lógica de gestión a las políticas públicas y los servicios públicos locales, que en último caso, dependen de la decisión del propio gobierno local, a través de la potestad de autoorganización, que ya ha sido introducida en apartados anteriores.

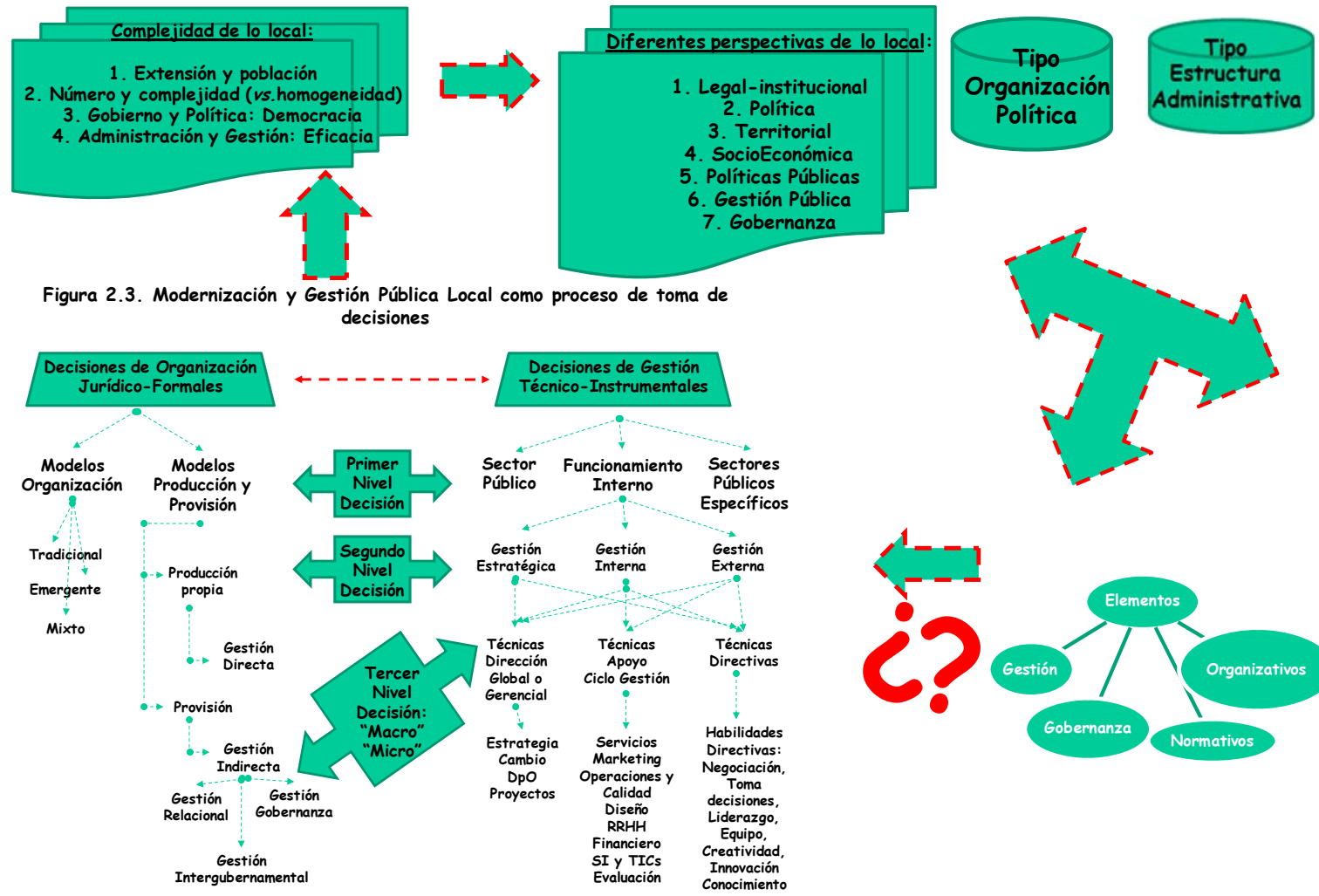
En este sentido, e intentando resolver los problemas que plantean la doble gestión de la política y los servicios públicos locales, no podemos dejar de considerar la ya comentada contingencia de los modelos y técnicas de gestión, en relación con el entorno territorial multinivel y político-administrativo, a la que BAENA (2005: 18-23), incorporaba interdependencia entre política y administración, estructura de gobierno y organización administrativa (extensión), así como su fragmentación (divisionalización-jerarquización). En la misma línea, tampoco podemos obviar la elección de las perspectivas de análisis, que ya han sido decididas; de forma que políticas públicas, gestión pública y gobernanza forman parte del objeto que deseamos definir: la gestión pública local.

A través de la figura 2.5., tratamos de cerrar el marco de la definición de la GPL, incluyendo en él todos los argumentos anteriormente expuestos sobre los modelos y las técnicas, los elementos de decisión pública básicos para la elección de las mismas, además de las dificultades de medición de los

servicios públicos locales. La contingencia nos ha ido guiando a través de un marco confuso, complejo, con bases comparadas en España y Portugal (y el resto de Europa, con carácter general)¹³⁷; determinando de una forma difusa, aunque más o menos clara, la incipiente GPL desarrollada por los ayuntamientos españoles y las câmaras lusas.

¹³⁷ En palabras de ALBA (1997: 16), son problemas similares a los que tienen los gobiernos locales en Europa: "a) el lugar del gobierno local con respecto a sus poderes y relaciones con otros niveles de gobierno (nacional o regional-autonómico); b) los cambios en la organización de la prestación de los servicios locales; c) las transformaciones en la gestión política del gobierno local y el futuro de la democracia local (Stoker, 1991)".

Figura 2.5. Modelos y Técnicas de Gestión Pública Local: Consideraciones desde la Contingencia



Fuente: Elaboración propia.

Como hemos visto, esta complejidad local, determina el marco de problemas comunes previos a la elección de los modelos y técnicas de gestión empleadas para mejorar los servicios públicos locales, donde democracia y eficacia vuelven a aparecer en el marco de definición del problema que nos ha tocado resolver, como es la gestión pública local y la gobernanza local.

Sólo así nos será posible entender hasta qué punto la contingencia de las políticas públicas y las técnicas de gestión, hace que éstas deban ser abordadas a través de un proceso de toma de decisiones que van a diseñar una organización del gobierno y una estructura administrativa local, así como el manejo de elementos de organización, normativos, de gestión y de gobernanza, desde los cuales concluir una política, un modelo, una técnica concreta de gestión, para un servicio público local más o menos concreto, que son los modelos y técnicas que finalmente se implementarán y podrán ser evaluados (medidos, controlados...).

De toda esta reflexión extraeríamos una definición teórica de la gestión pública local, siguiendo el planteamiento ya empleado para conceptualizar la gestión pública en su conjunto, elaborado por BRUGUÉ y SUBIRATS (1996: 12), que nos recuerda que la gestión está relacionada con el empleo del conocimiento para el logro de la mejora continua: *gestión pública local sería el instrumento a través del cual un electo y/o un técnico de un gobierno-administración local intentan transformar su institución-organización político-administrativa a través del manejo de instrumentos normativos, organizativos, de gestión y de gobernanza, destinados a introducir mejoras sostenibles en el interior de sus organizaciones, que se proyectan a la*

ciudadanía en forma de servicios públicos locales, desde unos resultados que conjuguen la eficacia, la eficiencia, la productividad, la efectividad y la legitimidad, siendo por ello percibidos de forma favorable por el conjunto de los vecinos de su municipio, ayudando así a consolidar una nueva gobernanza local.

2.2.1. Gobernanza local

Tras desbrozar el elemento de gestión, orientamos a continuación unas breves notas sobre la gobernanza, como campo amplio y disperso en literatura e investigaciones en materia de administraciones públicas, con un punto en común: pertenece al ámbito de las ciencias sociales, de la Ciencia Política y de la Administración, y tiene que ver con las formas de gobierno y de administración pasadas, presentes y futuras.

Por ello creemos pertinente acercarnos a la actualidad del debate que sobre la gobernanza (o *governance* o gobernabilidad o gobernación) tenemos encima de la mesa los investigadores relacionados con la *res pública*. Podría parecer irrelevante volver de forma parcial nuestros pasos, sobre lo ya caminado, incluso ahondar en la dialéctica de los modos y sistemas de gobiernos, pero ¿cómo no afrontar el reto del debate epistemológico acerca de qué es el gobierno local y cómo se pone en marcha su ejercicio?. Además, y pese a todos los debates previos que han formado y forman parte de la construcción de este concepto, nos quedan dudas sobre la gobernanza en clave local; confusiones sobre su aplicabilidad a los complejos sistemas de gobierno multinivel de los que nos hemos dotado las democracias

occidentales (también España y Portugal); incluso suspicacias en torno a su efectividad real en territorios alejados del modelo clásico Estado-nación y su entramado político-administrativo.

Porque aunque la gobernanza tiene relación con los aspectos prescriptivos y empíricos, también los tiene con los conceptuales y normativos. Las preguntas clave girarían en torno a cómo y en qué grado se produce la gobernanza, además de qué es y dónde tiene lugar. Creemos que es aquí donde radica el desafío actual sobre el que se intenta construir el nuevo paradigma, su medición, sus impactos sobre el territorio en el que se supone juega un nuevo y destacado papel para entender la gobernación política y social.

Motivos, todos ellos, que nos plantean como necesaria la reinterpretación del término gobernanza, con el fin de adaptarlo a los nuevos territorios de la *multilevel governance*, teniendo en consideración los ámbitos subnacionales clásicos (los gobiernos locales), pero también los más novedosos (los regionales o autonómicos, en el caso de España), y, por qué no, los que surgen y se refuerzan día a día en las fronteras exteriores de estos Estados-nación, como son los espacios transfronterizos.

Por todo ello, las preguntas a responder en los siguientes apartados podrían girar en torno a: ¿sería posible hablar de gobernanza en un Estado sin contemplarla en las regiones con capacidades político-administrativas?, ¿es correcto hablar de gobernanza local sin considerar a los entes locales como gobiernos y administraciones con capacidades efectivas de gestión públicas y política?, ¿podríamos acercarnos a la gobernanza sin pensar en la Unión

Europea y cómo esta auspicia, fomenta y anima a las colectividades regionales y locales a crear espacios de encuentro transfronterizos?; por último, ya desde Portugal y Galicia ¿seríamos capaces de no considerar la gobernanza transfronteriza que podría tener lugar en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal?. Muchas preguntas necesitadas de respuestas que, a nuestro entender, justifican esta reflexión.

2.2.2. Algunos problemas conceptuales sobre la gobernanza

Ha sido dicho, que la primera limitación sobre la gobernanza estaría vinculada a la utilización del propio concepto, ya que este ha tenido la virtud, como otros muchos en ciencias sociales, de servir de excusa a diversas orientaciones científicas, escuelas y grupos de investigación. Un término que se ha usado como ayuda para estudiar complejas realidades sociales, políticas, administrativas... pero del que también, creemos, se ha abusado en estos últimos tiempos¹³⁸.

Lo que sí parece claro es que la gobernanza es un término profusamente empleado por todos los que desean estar en los foros, publicar o decir algo sobre el futuro de la política, la administración pública y la sociedad; resulta un vendaval que todo lo arrasa y en el cual todo cabe, dejándonos llevar por él y ofreciendo poca resistencia crítica al mismo. En palabras de GAUDIN (2002, citado por RAMÍREZ, 2004: 57): "En nuestras sociedades

¹³⁸ Hasta tal punto es así, que a día de hoy, a veces tenemos dudas de que sea correctamente utilizada en ámbitos académicos (respondiendo preguntas teóricas y dando respuestas a cuestiones sociales), porque bien podría estar siendo utilizada para avalar nuevas modas "pseudocientíficas" sociales (avaladas, eso sí, por definiciones de *topics* en los congresos, seminarios, publicaciones de referencia, etcétera).

contemporáneas, amamos el cambio y la novedad, y de repente tendemos a verlos un poco en todas partes".

En todo caso, así como no es nuevo el concepto, tampoco lo es la flexibilidad con la que los científicos sociales manejamos las palabras, lo que contribuye, sin duda, a disminuir el rigor esperado por parte de la comunidad científica. En nuestra opinión, este posible "nuevo paradigma" se mueve en el terreno movedizo de la indefinición¹³⁹, del exceso de pluralismo, de lo metodológicamente inconcreto y de su dificultad de medición (TREIB, BÄHR y FALKNER, 2005: 1-22; CANCELA, 2005: 57-85)¹⁴⁰, como luego veremos.

Autores como MORO (2003: 49-67) reconocen la dificultad en la aprehensión del término (*epistemological difficulties*) y la confusión a la que ha conducido a científicos sociales de todas las latitudes y orientaciones

¹³⁹ Con permiso y el máximo respeto por la categorización que ha efectuado la Real Academia Española (Diccionario de la Lengua Española. Vigésimo segunda edición), aunque considerándola un poco limitada para la ambición que ha desatado sus expectativas entre los politólogos de medio mundo: "1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. 2. f. ant. Acción y efecto de gobernar o gobernarse"; vid. <http://www.rae.es/rae.html> (búsqueda efectuada el 31 de julio de 2008).

¹⁴⁰ Con relación a la gobernanza, más concretamente a la gobernanza multinivel, CANCELA (2005: 80) diría "Agora ben, tamén é posible confeccionar unha nómina de inconvenientes apuntados por autores críticos con este enfoque. En primeiro lugar, entre as críticas formuladas sobre o multigoberno figura a súa elevada vaguidade, falla de rigor e de contornos precisos; ao non fundarse nun marco analítico sólido que permita a análise das consecuencias desta estrutura (resultados das políticas, eficiencia e lexitimación) (BENZ, 2002, 2). En segundo lugar, existen dúbidas acerca da súa capacidade analítica ou explicativa dada a ampla variedade de situacións constitucionais das entidades ou rexionais. Así é, as capacidades políticas dun Land alemán non son comparables coas dunha rexión francesa. En terceiro lugar, os autores intergubernamentalistas insistiron en tres déficits provocados polo enfoque que nos ocupa: Dubidan sobre a posibilidade de acceso dos intereses relevantes aos procesos políticos multigubernamentais e sobre a súa consideración no policy-making. Existencia de actores con poder de veto o cal aumenta os custos das decisións, ao tempo que diminúe a efectividade do policy-making... Dada a complexidade, a transparencia dos procesos redúcese o que dificulta a existencia de responsabilidade política ou o sometemento a outro tipo de controis".

académicas: "First of all, it must be remembered that governance is a quite diffused, but neither well grounded nor fully clarified, field of research and activity. Several scholars have highlighted this problem (see, for example, International Social Science Council, 1998; Pierre, Peters, 2000). Governance can be understood as a form of government, as a model or pattern, as a social and institutional process, as analytical paradigm, as an institutional framework, as a project of public administration reform, and so on. Moreover, the literature on governance is often mixed or overlapped with other approaches, such as that of "reinventing government" (Osborne, Gaebler, 1992), with the one of stakeholders' involvement in management of services (Dunn, 1994), or that of partnership between private, public, and non-profit actors especially in social policy (e.g. Gribben et al. 2000). Finally, the same word "governance" is used in several different ways and with a plurality of meanings. Apart from the generic use of the term (how to manage public affairs), it is possible to find expressions such as "good governance", "local governance", "global governance", "democratic governance", "corporate governance", up to "aboriginal governance" with reference to native groups such as in Canada and Australia" (MORO, 2003: 50).

En España MORATA (2004: 19-50)¹⁴¹ sigue el mismo planteamiento, aportando una serie de adjetivos a la gobernanza ("vieja", "nueva") que la caracterizan en función del interés de cada uno de los investigadores tiene en la definición del problema: "gobernanza global", "gobernanza local", "gobernanza europea", "gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel", "regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea", "gobernanza

¹⁴¹ Vid. *supra* MORATA, 2004: 19-50.

interactiva"... Este pluralismo conceptual no es exclusivo de un territorio o entorno cultural concreto, de forma que podríamos animarnos a decir que la gobernanza es un concepto contingente, independiente de cultura y territorio en el cual se use. De nuevo RAMÍREZ (2004: 64-68)¹⁴² nos muestra esa creativa variedad de epítetos que se le añaden a la governance: "corporate governance", "good governance", "governance como un sistema socio-cibernético", "governance como redes autoorganizadas", "governance multinivel", e incluso, "governance democrática" (¿alguna no lo es?, podría ser). En la actualidad habríamos evolucionado este escenario conceptual, planteándose una *segunda generación* de reflexiones sobre el *Buen Gobierno* (GINER y SARASA, 1997: 9-18)¹⁴³ apareciendo en escena la *nueva gobernanza* (NEWGOV, 2004: 1-19)¹⁴⁴ y la *buena gobernanza* (NACIONES UNIDAS, 2008: 1-24)¹⁴⁵.

Entendemos que el problema no residiría tanto en la conceptualización como en el enfoque de análisis de la gobernanza y su complejo abordaje. La

¹⁴² Vid. supra JIMÉNEZ, 2004: 64-68.

¹⁴³ Vid. supra GINER y SARASA, 1997: 9-18.

¹⁴⁴ Este planteamiento se ve reflejado en el Proyecto *New Modes of Governance* (NewGov, nº CITI-CT-2004-506392; www.eu-newgov.org) que analizaremos más adelante; aunque hay quien piensa que los parámetros "viejo" y "nuevo" no responden más que una simplificación del problema de la gobernanza, ya que lo que es "viejo" en un contexto político puede no serlo en otro y viceversa; vid. TREIB, BÄHR Y FALKNER, 2005: 1-22 (<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf>).

¹⁴⁵ En el "Compendio de la terminología básica de las Naciones Unidas sobre gobernanza y administración pública", elaborado por el Comité de Expertos en Administración Pública para el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 2008, se dice de la gobernanza, en su acepción 4ª: "4. La gobernanza es el proceso mediante el que las instituciones públicas dirigen los asuntos públicos, gestionan los recursos públicos y garantizan la realización de los derechos humanos. La buena gobernanza permite lograr estos objetivos sin abusos ni corrupción y con el debido respeto por el estado de derecho. La piedra de toque de la buena gobernanza es el grado en que cumple la promesa de realizar los derechos humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales (Human Rights in Development, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, <http://www.unhchr.ch/development/governance-01.html>)"; vid. NACIONES UNIDAS, 2008: 23.

esencia de la gobernanza estaría relacionada con el hecho en sí mismo de "gobernar sin gobierno" (RHODES, 1996: 652-667; PETERS y PIERRE, 1998) como complemento de la democracia representativa; aunque superada esta visión, profundizaría en los mecanismos políticos de base, participativos, dotándola de formas de redes políticas, territoriales..., y de una operatividad propia de la gestión intergubernamental e interorganizativa: De ahí la necesidad de aclarar una serie de presupuestos de base con el fin de sedimentar correctamente el paradigma de la gobernanza (VALLÈS, 2006: 434, 435)¹⁴⁶. MORO (2005: 51)¹⁴⁷ recogería esta visión cuando alude a la gobernanza como marco (*frame*) situándolo en el contexto político de transformación del gobierno hacia las redes, y la gobernanza como aproximación (*approach*), más vinculada a las políticas públicas y los procesos de implementación de la mismas ya como formas de acuerdo y consenso entre actores, como marcos de reglas conocidas y respetadas por dichos actores.

Sin embargo, si profundizamos en la conceptualización de la gobernanza, tenemos que, aunque algunos autores la sitúan con la aparición misma del Estado moderno en torno a las definiciones del poder político, la palabra objeto de debate evoluciona de la raíz francesa¹⁴⁸ (s. XIII) pasando por las aportaciones cameralistas alemanas del XVIII, abordando en el XX las

¹⁴⁶ Ante las dudas que surgen sobre si la gobernanza implica el fin de la política, o el gobierno sin política, como diría VALLÈS (2006: 434, 435), la respuesta que nosotros le encontramos es que no; otra cosa es el papel que la política debería jugar en esta nueva "era del gobierno", que, coincidiendo con este autor, pensamos que tiene que ser el rol estratégico de catalizador y árbitro de conflictos.

¹⁴⁷ Vid. supra MORO, 2003: 49-67.

¹⁴⁸ Para RAMÍREZ (2004: 63) la gobernanza tendría origen en el francés del siglo XIII: "En el francés medieval, *gouvernance*, *gouverne* et *gouvernement* son sinónimos de gobierno y se refieren a la función de conducción de la sociedad de acuerdo con la metáfora del pilotaje de un navío".

cuestiones de gestión en las organizaciones privadas, para, finalmente, reaparecer con fuerza en los años 90 vinculada a la dirección política de las sociedades. La controversia a la cual asistimos desde la década pasada situaría su *framework* en el liderazgo de la sociedad de forma compartida por parte del poder político, las organizaciones públicas, el tercer sector y las empresas que en ella desarrollan sus actividades. Luego la primera de las cuestiones a tener en cuenta estaría relacionada con el poder político y su orientación hacia la gestión del conflicto compartido por una red público-privada-mixta (ROJO, 2005: 5-30).

La literatura politológica sobre el particular no ha variado en mucho la definición de gobernanza. Franceses, alemanes, británicos, norteamericanos, españoles o portugueses, es decir países con tradiciones de Estado y de sociedades tanto corporativistas como pluralistas se han aproximado a la gobernanza de forma similar. El segundo de los aspectos a valorar implica, por tanto, que la gobernanza resulta independiente del sistema político-administrativo, siendo lo realmente relevante su entronque con el territorio, la población y las condiciones socioeconómicas del entorno; nos referimos aquí a la contingencia.

Entre las contribuciones más destacadas y de referencia obligada al concepto de gobernanza hay que nombrar las propuestas realizadas por destacados actores internacionales: Naciones Unidas (CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, 2008: 1-24), OCDE (1995), y Unión Europea (Comisión Europea, 2001); en las que podemos ver cómo hay elementos que no varían en su definición: legitimidad, sistema de valores, reglas, procesos, comportamientos, transparencia, poder, instituciones, administraciones

públicas, dirección de la sociedad, políticas públicas, ciudadanos, rendición de cuentas, aspectos económicos, políticos y sociales, interacciones Estado-Sociedad Civil-Empresas.

Además de las instituciones existe un numeroso grupo de académicos e investigadores que vienen trabajando sobre el concepto desde hace más de una década, pudiéndose citar como más relevantes algunos de los siguientes¹⁴⁹: KOOIMAN (1993), RHODES (1996 y 1997), MENEGUZZO (1997: 13-41)¹⁵⁰, PETERS y PIERRE (1998 y 2000), HOOGHE y MARKS (2000), PETERS (2000), MAYNTZ (2000: 35-52)¹⁵¹, VALLÈS (2006)¹⁵², HILL y HUPE (2002)¹⁵³; BEVIR, RHODES y WELLER (2003)¹⁵⁴, BAENA (2005)¹⁵⁵; MORATA (2004)¹⁵⁶; PRATS (2005)¹⁵⁷ o ROJO (2005: 5-30)¹⁵⁸; todos ellos dando forma, caracterizando, profundizando y adaptando los conceptos que establecimos anteriormente a cada realidad política, administrativa y territorial, reiterando la amplia ductilidad del concepto.

A los efectos del presente trabajo, nos acogemos a la definición elaborada por VALLÈS (2006: 429, 430) que contempla la gobernanza como "... la coordinación social que nace de la interacción constante entre agentes de todo tipo... Así pues, mientras la noción de gobernabilidad estaba vinculada a

¹⁴⁹ Para una lectura en castellano de algunas de estas contribuciones al paradigma de la gobernanza se puede revisar la reciente publicación coordinada por Agustí CERRILLO (2005) y publicada por el Centro de Estudios Goberna (MAP) en colaboración con el Institut de Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIG).

¹⁵⁰ Vid. *supra* MENEGUZZO, 1997: 13-41.

¹⁵¹ Vid. MAYNTZ, 2000: 35-52.

¹⁵² Vid. *supra* VALLÈS, 2006: 429, 430.

¹⁵³ Vid. *supra* HILL y HUPE, 2002: 160-196.

¹⁵⁴ Vid. *supra* BEVIR, RHODES y WELLER, 2003: 1-17.

¹⁵⁵ Vid. *supra* BAENA, 2005.

¹⁵⁶ Vid. *supra* MORATA, 2004.

¹⁵⁷ Vid. *supra* PRATS, 2005.

¹⁵⁸ Vid. *supra* ROJO, 2005: 5-30.

la aptitud para dirigir que es propia del sistema político, el concepto de gobernación se asocia a la capacidad de auto coordinación propia de las redes constituidas por una variada constelación de organizaciones y entidades privadas y públicas, estatales y transestatales. Según este análisis, la gobernación -o capacidad de auto coordinación de la propia sociedad- no depende de instituciones o reglas formales, sino que brota de un ajuste continuo entre sujetos colectivos e individuales de todo tipo" (VALLÉS, 2006: 429, 430); identificando dicho término con los de gobernabilidad, gobernanza y gobernación, aun siendo conscientes de las diferencias propias de cada una¹⁵⁹.

En Portugal la gobernanza adquiriría las mismas connotaciones, el mismo sentido en relación con el papel de las administraciones públicas y el funcionamiento de sus organizaciones y de los actores de las diferentes políticas públicas "inspira-se na ideia de que as organizações, públicas ou privadas, são organizações alargadas -ultrapassam a esfera restrita dos seus empregados e da sua realidade física para integrar redes pluridimensionais de cidadãos e suas organizações primárias -e têm assim de aprender em permanência. São, pois, chamadas a comportarem-se como

¹⁵⁹ Adoptamos aquí el concepto de gobernanza a sabiendas de que podríamos utilizar gobernación, diríamos que incluso gobernabilidad ya que todos ellos aluden al trabajo público en red; no seguiríamos el anglicismo *governance* ya que buena o mala existe en castellano una definición sobre el término de la RAE, tratado anteriormente (sobre este particular se han pronunciado, en sentido contrario BLANCO y GOMÁ, 2002: 21). Sobre este concepto también se han pronunciado de forma destacada ARBÓS y GINER (1993: 13); y CANALES (2001: 35-48), este último, citando al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas comenta que "La gobernabilidad se refiere a un proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de tal modo que al hacerlo, influyen y llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas tanto a la vida pública, como al desarrollo económico y social. Estas últimas implican una relación individual de los hombres y las mujeres con el Estado, la estructuración de los órganos del Estado, la producción y la gestión de los recursos para las generaciones actuales y venideras, así como la orientación de las relaciones entre los Estados".

learning organizations ou organizações aprendentes e a evoluir em permanência gerindo dinâmicas de conhecimento" (CARNEIRO, 2003: 17-25)¹⁶⁰. BILHIM (2004: 36-41), se pronuncia en un sentido parecido al situar la gobernanza como superación de los paradigmas "managerialistas" o "gestionarios" anteriores.

Podríamos concluir este apartado destacando la necesidad de evolucionar de las visiones parciales de la gobernanza y su sectorialización en función del enfoque y sistema sociopolítico y administrativo, hacia otro modo de ver la gobernanza que se adapte al territorio de forma que podamos alumbrar una nueva realidad de análisis más próxima y cercana al ciudadano, pero también más práctica para los empleados públicos que necesitan de su instrumental para transformar la gestión pública tradicional. Sólo así seríamos capaces de extraer conclusiones claras, ejemplificadoras, prácticas y demostrables empíricamente sobre las necesidades y requisitos de los gobiernos de redes del siglo XXI. En este marco se introducirían las visiones territoriales multinivel¹⁶¹ que incluirían aspectos de la gobernanza desde ópticas *bottom-up* locales hasta las plenamente europeas, desde donde tendría sentido hablar de "gobernar sin gobierno" en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal que nosotros propugnamos.

El problema, como en el caso de la gestión pública local, se plantearía cuando deseamos abordar la realidad desde una óptica práctica, aplicada y empírica,

¹⁶⁰ Vid. CARNEIRO, 2003: 17-25.

¹⁶¹ Un nivel territorial más a los que propone CANALES, "La gobernabilidad no puede contemplarse de una forma uniforme, sino que tiene a su vez diversas manifestaciones, con diferentes desafíos, características y problemas, fruto precisamente de esa pluralidad de gobiernos multinivel que actúan entre sí en red. Entre los diversos niveles, pueden citarse los siguientes: global, nacional, regional, metropolitano y local"; vid. supra CANALES, 2002: 113.

dados los límites metodológicos que toda nueva construcción teórica en ciencias sociales tiene.

2.2.3. Déficit metodológicos en la aproximación a la gobernanza

Uno de los principales problemas de la gobernanza, asociado evidentemente a las cuestiones epistemológicas, es su aplicación práctica, subsiguiente desarrollo empírico aplicado a la realidad que se desea estudiar, que muestra la evidente dificultad en medir sus procesos y resultados. La medida en Ciencia Política y de la Administración sigue siendo un *caballo de batalla* difícil de domar, planteando problemas similares a los de hace más de dos décadas (SARTORI, 1984)¹⁶².

Al reflexionar sobre la gestión pública, tuvimos ocasión de proponer ejemplos de estos conceptos polisémicos (*contenedor*), que se han tratado como objetos de estudio de gran impacto en estos últimos años, y que han motivado un ingente esfuerzo investigador desde la Ciencia Política y de la Administración, en aras a contextualizar, medir, vincular objeto y método, en definitiva. Es este el reto que le queda por asumir a la gobernanza como nuevo marco de referencia de las ciencias sociales ligadas a lo político y a lo administrativo. Es el proceso en el cual estamos anclados en un momento de inflexión donde lo descriptivo está, poco a poco, dejando paso a lo empírico, donde el objeto se va fusionando de forma paulatina a los métodos de investigación. Las propuestas de revisión de las grandes declaraciones políticas y programáticas de las instituciones públicas europeas o de los países miembros, desde las cuales se propone el uso de la gobernanza como

¹⁶² Vid. supra SARTORI, 1984.

lupa de análisis y valoración de la actuación pública, han evolucionado hacia la propuesta de mecanismos de medición de la acción de gobernar sin gobierno y su ubicación en contextos políticos más definidos, concretos y operativos.

Este es el caso de la Unión Europea ya que una vez despejada la *tormenta de ideas* (en forma de una ingente cantidad de estudios normativos sobre el particular; COMISIÓN EUROPEA, 2000 y 2007), se ha visto en la necesidad de profundizar en los mecanismos de comprobación y evaluación de la gobernanza, igualmente en la obligación de reforzar aquella asumida teoría con aspectos empíricos que validen sus prácticas en las políticas públicas, para lo cual vienen realizando de forma periódica el seguimiento y actualización del *Libro Blanco sobre la Gobernanza* (2001)¹⁶³ que vio la luz a principios de esta década. La Unión Europea sería, pues, un buen modelo de laboratorio donde testar la evolución del paradigma, tras el paso de los años desde la aprobación y puesta en marcha su marco general; más de un lustro desde el que observar si el informe inicial resultó una iniciativa enriquecedora pero carente de empuje político, real o despegada de la *praxis* administrativa, bondadosa pero no conectada con el tejido social europeo, práctica pero desvinculada de las iniciativas de partenariado UE-sociedad civil-empresas. A principios del año 2006 podríamos decir que, aunque lentamente (de una manera incremental, a modo de *lluvia fina*), numerosas han sido las iniciativas promovidas por las instituciones comunitarias relacionadas con el desarrollo práctico de la gobernanza en la Unión, entre las que podemos destacar los siguientes hitos:

¹⁶³ Vid. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 2001.

- Aprobación del Informe sobre la Gobernanza Europea (COMISIÓN EUROPEA, 2004: 1-18), por parte de la Comisión Europea.
- La puesta en marcha de *reuniones de alto nivel* (High Level Meeting) sobre la evolución de las actuaciones de la Unión Europea en materia del Libro Blanco de la Gobernanza en Europa, por ejemplo en 2004 y 2005¹⁶⁴.
- La aprobación y constitución de la Network of Excellence Connex (Connecting Excellence on European Government)¹⁶⁵ y NewGov¹⁶⁶, como proyectos destinados al estudio, análisis y propuestas sobre la gobernanza en Europa, desarrollados por diferentes entidades académicas y coordinados desde la propia Unión Europea a través de su programa de I+D.
- La reorientación de la programación comunitaria para el período 2007-2013, en materia de refuerzo de la cooperación institucional para las Iniciativas de Cooperación Territorial, impulsando las redes y dando

¹⁶⁴ La primera en la Haya (Holanda), los días, 9 y 10 de diciembre, bajo el título "La Gobernanza y la Unión Europea, el papel de la Unión Europea, los Estados miembros y las autoridades regionales y locales"; la segunda en Londres (Reino Unido) los días 21 y 22 de noviembre del año 2005.

¹⁶⁵ Connex fue uno de los proyectos más destacados puestos en marcha por la Unión Europea en materia de gobernanza en el marco del Sexto Programa-Marco Comunitario de Investigación y que se desarrolló por un período de cuatro años desde el 2004 (2004-2008). El interés de Connex se centra en las bases de legitimidad de la gobernanza, concretamente en el análisis de la eficiencia y de la democracia en el esquema multinivel comunitario, desde una perspectiva multidisciplinar. El proyecto estuvo coordinado por el Mannheim Centre for European Social Research (MZES) y de él formaron parte más de 43 instituciones de 23 países europeos.

¹⁶⁶ NewGov fue el otro gran proyecto de investigación coordinado por el European University Institute y su Robert Schuman Centre for Advanced Studies, vinculado directamente a Connex, y auspiciado por el mismo Sexto Programa-Marco Comunitario de Investigación para el período 2004-2008. NewGov es la abreviatura de "Nuevos Modos de Governance", desde donde se buscaba exactamente esto, analizar la transformación del concepto de governance y su adaptación a la realidad político-administrativa comunitaria. NewGov estuvo integrado por más de 50 investigadores de 35 instituciones de toda Europa (vid. www.eu-newgov.org).

protagonismo a (nuevos) actores de cooperación: universidades, empresas, agentes sociales, etcétera.

- O la implementación de programas comunitarios que incorporen la perspectivas de la gobernanza:
 - Es el caso del *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON)¹⁶⁷, un programa dedicado a la consolidación de una red de observación sobre cohesión territorial y desarrollo en Europa, que desde 2002 viene trabajando sobre análisis del territorio comunitario, su ampliación y el alcance de datos de excelencia para apoyar la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas europeas. Dentro de este programa, multidisciplinar, se establece un apartado relativo a la gobernanza (ESPON, 2005: 72,73)¹⁶⁸ donde se pone de relieve la necesidad de incorporar una doble visión más *bottom-up* de las políticas comunitarias y la aprobación de sus fondos.
 - También encontramos referencias en el programa URBACT¹⁶⁹, actuación europea en materia de desarrollo urbano sostenible, centrado en la difusión de conocimiento y buenas prácticas entre ciudades de la Unión. En el programa encontramos una línea de

¹⁶⁷ En la actualidad (2008) dispone de nueva programación, con el horizonte del 2013

¹⁶⁸ "In the INTERREG III Community Initiative, 'territorial governance' is seen as a form of coordination among the relevant institutions at different territorial levels and with a wide range of actors coming both from public and private sectors, as well as civil society (horizontal and vertical coordination). INTERREG projects contributed both to learning and awareness raising at the regional level in relation to territorial policy orientation and options defined at the European level, i.e. in the ESDP. As well in relation to the implementation of the re-launched Lisbon (and Gothenburg) Agenda, governance processes play a vital role in identifying and further exploiting local and regional development potentials. Therefore, governance processes provide a potential to improve the conditions for regional development creating a synergy from the application of European policies"; vid. ESPON, 2005: 72.

¹⁶⁹ Iniciado en 2002 y hasta 2006, en una primera fase (URBACT I), en la actualidad comprende el periodo 2007-2013 bajo la denominación de URBACT II.

trabajo específica en materia de gobernanza, a través del Polo Temático "Ciudades, Inclusión Social y Gobernanza".

- Asimismo, aparecen en programas sectoriales dirigidos a arenas de políticas públicas europeas concretas, como es el caso del medio ambiente y el desarrollo sostenible: LIFE+: Política y gobernanza medioambientales¹⁷⁰.

El desafío anterior, supone un refuerzo de la necesaria mirada tanto de los ámbitos locales-regionales, como de las articulaciones de sus entornos de gestión a través de redes públicas, privadas y sociales.

Como vimos en líneas anteriores, en la actualidad estos estudios avanzan sobre el déficit metodológico arrastrado de décadas atrás (KAUFMANN, 2003)¹⁷¹, esbozándose bien programas de medida parciales o más globales sobre la gobernanza, bien en estudios sectoriales (UNPD, 2005; SMISMANS, 2006: 1-23)¹⁷². En unos casos la gobernanza se correspondería con una variable más dentro de un marco metodológico amplio dedicado al estudio del territorio (el citado ESPON), en otros implicaría la evaluación de propuestas formuladas por instituciones públicas hace unos años

¹⁷⁰

Vid.

http://ec.europa.eu/environment/life/funding/lifeplus/components/component_env.htm (búsqueda realizada el 31 de Julio de 2008).

¹⁷¹ Vid. KAUFMANN, 2003 (<http://www.worldbank.org/wbi/governance>)

¹⁷² Este es el caso de las aplicaciones de los indicadores de gobernanza a políticas públicas concretas, que requieren de una mayor profundización y de respuestas específicas a sus realidades de implementación; vid. UNPD, 2005 (www.undp.org/oslocentre). Algunos de estos impactos sólo se pueden establecer previo estudio de caso, en algunos de ellos se ponen de relieve los limitados efectos del paradigma: "Using as a case study Community occupational health and safety policy, characterised by a clear shift from "old" to "new governance" since the 1990s, this paper warns us that one should be very cautious in making normative claims on new governance. More horizontal and heterarchical governance does not mean automatically more participatory governance in normative democratic terms"; vid. SMISMANS, 2006: 1-23 (<http://www.connex-network.org/eurogov>).

(COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, 2004)¹⁷³; en los menos, pero más innovadores (aunque no exentos de problemas; BARREDA, 2006)¹⁷⁴, encontraríamos un verdadero esfuerzo por situar la gobernanza como eje central del problema de la medición, abordando así de forma más completa el paradigma, sus problemas de medida y, con ellos, la búsqueda de una articulación plena de objeto y método en ciencias sociales. Este último sería el caso renombrado de los proyectos avalados y financiados por instituciones y organizaciones internacionales y comunitarias, como los que mostramos en el siguiente cuadro N° 8:

Cuadro N° 8: "Gobernanza en Acción: Programas y Medición"			
Instituciones	Programa	Autores	Dimensiones de medición
Naciones Unidas ¹⁷⁵	<i>Participatory Governance and the Millennium Development Goals (MDGs)</i> ¹⁷⁶	United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA). Division for Public Administration and Development Management	Eficiencia, transparencia, participación, indicadores económicos
Naciones Unidas y Comisión Europea ¹⁷⁷	<i>World Governance Assessment (WGA)</i>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Eurostat	Sociedad civil; actores políticos; Ejecutivo; burocracia; actores económicos; y poder judicial.

¹⁷³ Vid. supra COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, 2004: 1-18.

¹⁷⁴ Vid. BARREDA, 2006 (www.iig.org): "... desde un punto de vista metodológico los indicadores de gobernabilidad existentes evidencian una gran heterogeneidad. Por mencionar algunos criterios de diferenciación: unos son cuantitativos y otros cualitativos; subjetivos y objetivos; descriptivos y prescriptivos; agregados y no agregados. Esta disparidad teórica y metodológica plantea, con frecuencia, dificultades a la hora de comparar los indicadores existentes (por ejemplo, pueden medir las mismas variables, pero ofreciendo valores muy distintos) y a la hora de agregarlos y construir índices. De hecho, pese a los intentos realizados, no se ha logrado aún un índice de gobernabilidad que sea mínimamente satisfactorio".

¹⁷⁵ Vid. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (DESA), 2007: 1-61.

¹⁷⁶ Vid. DESA, 2006: 1-203.

¹⁷⁷ Vid. UNPD y EUROSTATS, 2005: 80.

Union Europea	<i>Connex y NewGov</i>	Mannheim Centre for European Social Research (MZES); European University Institute y Robert Schuman Centre for Advanced Studies	Emergencia, evolución y evaluación de nuevos modos de gobierno; delegación, jerarquía y responsabilidad en los mismos; efectividad, capacidad y legitimidad; aprendizaje, experiencias de gobernanza y reforma.
Banco Mundial	<i>Governance Matters IV</i>	Kaufmann, Kraay y Mastruzzi ¹⁷⁸	Voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad gubernamental; calidad regulatoria; Estado de derecho; y control de la corrupción.
	<i>Calidad Institucional</i>	Indicadores de Gobernanza y Calidad Institucional ¹⁷⁹	Integración de dimensiones y fuentes.
Governance International ¹⁸⁰	<i>Modelo de la Buena Gobernanza</i>	Governance Internacional	Ámbito Local: Co-diseño; co-gestión; co-producción; co-asesoramiento

Fuente: Elaboración propia

La resultante final de este abordaje sobre las variadas propuestas de metodología de la gobernanza, nos permite avanzar una serie de conclusiones preliminares, que, en todo caso, resultan muy alentadoras para nuestra investigación.

Y es que la participación de centros de investigación a lo largo y ancho de Europa ofrece un renovado esfuerzo empírico que trasciende la propuesta tecnocrática comunitaria y que garantiza la adecuación a la realidad

¹⁷⁸ Vid. KAUFMANN, KRAAY y MASTRUZZI, 2005 (www.worldbank.org).

¹⁷⁹ Vid. supra AGUILAR, 2006: 288 y 289.

¹⁸⁰ Vid. <http://www.govint.org/> (búsqueda realizada el 31 de julio de 2008).

científica (tan necesitada de esfuerzos como estos) y el acercamiento a los modelos de medida más novedosos de la calidad institucional (STRAFACE y PAGE, 2008: 1-11). Pero además son las propias instituciones de referencia comunitarias, especialmente la Comisión Europea, las que realizan un detallado seguimiento de las acciones orientadas a conseguir aquello que al ocaso del pasado milenio se caracterizó como gobernanza. Las dos reuniones de alto nivel sobre el particular y las conclusiones del Informe sobre la Gobernanza Europea para el bienio 2003-2004, alientan una sedimentación de las propuestas del Libro Blanco y marcan los senderos por los que seguir caminando en el futuro¹⁸¹.

2.2.4. ¿Qué es la gobernanza local?

Por fin llegamos a la definición del otro concepto clave de este Capítulo II, la gobernanza local.

Entonces, ¿qué aportaría el apellido "local" a la gobernanza?. Pues para empezar, entendemos que le añade un sentido más concreto, operativo y real a la nueva gestión pública local (HYDEN, COURT y MEASE, 2003: 1-11)¹⁸² donde tendría lugar el espacio de la participación ciudadana (ALBERICH, 1999: 163-174); apareciendo la gobernanza local como el enfoque que ayudaría a reforzar el "nuevo paradigma" del análisis del gobierno y la administración local (CANALES y PÉREZ, 2002: 89, 90)¹⁸³, de

¹⁸¹ Esta línea está siendo aprovechada por algunos niveles regionales de gobierno, como es el caso de las Comunidades Autónomas de Cantabria y Andalucía, traducándose en el diseño de nuevas estrategias de gobernanza en clave estratégica y territorial.

¹⁸²

http://www.odi.org.uk/wga_governance/Docs/Making_sense_Goverance_stakeholders.pdf

¹⁸³ Vid. supra CANALES y PÉREZ, 2002.

donde algunos han llegado incluso a extraer lecciones en perspectiva comparada en Europa, y lo que es más importante, sobre la calidad de la misma (no sobre su definición) (BOVAIRD, LÖFFLER y PARRADO, 2005: 30-60)¹⁸⁴.

¿Qué es entonces la gobernanza local?. Pese a las dificultades (BRUGUÉ y GOMÁ, 2008: 265-284)¹⁸⁵, investigadores de nuestro entorno como BOGASON (2000)¹⁸⁶ GOSS (2001)¹⁸⁷, BOVAIRD, LÖFFLER y PARRADO (2002)¹⁸⁸, PRATS (2005: 181-186)¹⁸⁹, MÁRQUEZ (2006: 5-61)¹⁹⁰, o BILHIM (2004)¹⁹¹, se han puesto de acuerdo en la elaboración de un concepto general de gobernanza que tendría sentido desde la óptica específica de los gobiernos y administraciones locales.

Para todos ellos, gobernanza local implicaría "... utilizando la expresión de Goss (2001), la identificación, la descripción y la dirección de una red de actores que interactúan en un determinado ámbito territorial" (BRUGUÉ y JARQUE, 2002: 46)¹⁹².

¹⁸⁴ Vid. BOVAIRD, LÖFFLER y PARRADO, 2005: 30-60.

¹⁸⁵ Quienes reiteran que "Hemos elaborado teorías e incorporado multitud de nuevos términos para exponerlas: *governance*, redes, posburocracia, racionalidad deliberativa, etc. (Barzelay, 1992; Hammer y Champy, 1993; Heckscher y Donnellon, 1994; Kickert, 1997; Kooiman, 1993 y 2003). Pero nos hemos quedado sin palabras a la hora de concretar. Un mutismo que, desde nuestro punto de vista, se produce por dos razones. La primera tiene que ver con las propias dificultades, extraordinarias y a menudo no reconocidas, de unas propuestas que lanzamos quizá demasiado alegremente. La segunda razón es que, efectivamente, no disponemos del vocabulario necesario ni siquiera para pensar cómo trabajar de una manera que nunca ha sido ni siquiera definida"; vid. BRUGUÉ y GOMÁ, 2008: 266.

¹⁸⁶ Vid. BOGASON, 2000.

¹⁸⁷ Vid. GOSS, 2001.

¹⁸⁸ Vid. BOVAIRD, LÖFFLER y PARRADO, 2002.

¹⁸⁹ Vid. PRATS, 2005: 181-186.

¹⁹⁰ Vid. supra MÁRQUEZ, 2006: 5-61.

¹⁹¹ Vid. supra BILHIM, 2004.

¹⁹² Vid. supra BRUGUÉ y JARQUE, 2002: 43-63.

Sin embargo cada autor, incide en elementos que considera sustanciales y determinantes de la gobernanza cuando ésta se aplica a ámbitos locales. PRATS (2005: 181), por ejemplo, considera que la gobernanza local está enfocada hacia las realidades urbanas e internacionales, donde la globalización ofrece un espacio en red que las ciudades deben aprovechar. En el mismo sentido, pero afinando un poco más el concepto referido a entornos urbanos (*urban governance*), propiamente dichos, se manifiestan CANALES (2007: 53-88) y SUBIRATS y TOMÀS (2007: 102)¹⁹³, quienes citando a BAGNASCO y LE GALÈS (2000), señalan que "a gobernación urbana defínese como un proceso coordinado de actores, grupos sociais e institucións coa intención de alcanzar uns obxectivos que se discutiron colectivamente e se definiron en contornos fragmentados". En la misma línea de gobierno y actores, apunta BRUGUÉ (2002: 11), al señalar que "... la *governance* local puede definirse como el conjunto de reglas formales e informales de estructuras y procesos a través de las cuales los *stakeholders* resuelven sus conflictos colectivos y satisfacen sus necesidades sociales. Se trata de un proceso inclusivo, ya que cada *stakeholder* incorpora cualidades, habilidades y recursos importantes para el conjunto. En este proceso, son factores críticos la construcción y el mantenimiento de la confianza, el compromiso y la negociación".

MÁRQUEZ (2006: 55), por su parte, considera que la gobernanza aporta más valor como concepto, cuando se analiza en clave de acción colectiva y de políticas públicas, siempre desde la dimensión local; para apoyar la primera afirmación MÁRQUEZ, cita a LE GALÈS (1995: 90), quien señala a la

¹⁹³ Vid. supra SUBIRATS y TOMÀS, 2007: 102.

gobernanza "como la capacidad de integrar y dar forma a los intereses locales, a las organizaciones, a los grupos sociales y, simultáneamente, la capacidad de representarlos en el exterior, de desarrollar las estrategias más o menos unificadas en relación con el mercado, con el Estado, con las demás ciudades y con otros niveles de gobierno".

Para BLANCO y GOMÁ (2002: 27), la gobernanza local tendría connotaciones de red participativa de carácter horizontal¹⁹⁴, comprendiendo una serie de características específicas de los ámbitos locales, como son: "La no-existencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopolista. En positivo: la estructura multinodal de la red y la determinación relacional de procesos y resultados. La interdependencia. No se trata sólo de pluralismo, de más actores; se trata, sobre todo de dependencias mutuas (heterarquías) entre estos actores en el momento de resolver problemas, perseguir objetivos y conseguir ciertos resultados. Una cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término. Es decir, la existencia de unas interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinización".

Otros autores como BOVAIRD, LÖFFLER y PARRADO (2002: 12), remarcan la *vis* de redes de la gobernanza definiéndola "como el conjunto de reglas formales e informales, de estructuras y de procesos a través de las cuáles los '*stakeholders*' [involucrados o interesados] resuelven sus conflictos colectivos y satisfacen sus necesidades sociales. Se trata de un proceso inclusivo, ya que cada '*stakeholder*' incorpora cualidades, habilidades y recursos importantes para el conjunto. En este proceso, son factores

¹⁹⁴ Las otras son las que tienen que ver con la gobernanza multinivel, en la cual el actor local es uno más de la red territorial.

críticos la construcción y el mantenimiento de la confianza, el compromiso y la negociación".

En Portugal la orientación del paradigma de la gobernanza local es similar, aunque contempla, en cantidad, un desarrollo conceptual menor. En palabras de OLIVEIRA (2000: 61)¹⁹⁵: "O quadro de conhecimentos é ainda muito fragmentado, não existindo uma análise integrada da governação local"; gobernanza local que para este mismo autor tiene un sentido pleno que él utiliza "Usamos intencionalmente governação local em vez de política local ou gestão local, para significar que a nível municipal não faz sentido a distinção Wilsoniana entre política e administração; em segundo lugar, para sublinhar que governar não é uma "clonagem" da gestão empresarial; e, finalmente, para sublinhar que governar, modernamente, é sobretudo um processo de coordenação, não se confundindo com a aplicação neutral de regras gerais a casos concretos, nem com a escolha arbitrária de políticas públicas, independentemente das estratégias e interesses locais". En la misma línea, BILHIM (2004: 30-33)¹⁹⁶ considera la governação como "modo alternativo de coordinar actividades colectivas", en consecuencia, como modelo de gestionar los nuevos retos de los Gobiernos, incluidos los que tienen que ver con las redes locales, ya que, según REBORDÃO (2003: 213) "No centro do conceito de *governance* local está a substituição do processo de decisão vertical por uma relação horizontal de interdependência no exercício do poder. Quer acentuemos na definição do conceito <<o sistema de interacções entre actores públicos e privados>>, quer o entendamos como <<um processo de coordenação de actores>>, ou ainda como numa nova fórmula para gerir políticas públicas através de redes multiplas".

¹⁹⁵ Vid. supra OLIVEIRA, 2000: 61-78.

¹⁹⁶ Vid. supra BILHIM, 2004: 30-33.

Todos ellos definen la gobernanza local. Todos aportan valor con sus acotaciones de carácter territorial, político, de políticas, de gestión. Sin embargo tenemos que optar por una que vaya más allá de la definición de GOSS y su red de actores territoriales.

En nuestro caso, *gobernanza local aplicada a los espacios transfronterizos* (no se confunde con gobernanza multinivel), podría ser definida como *la actuación de los gobiernos y administraciones locales en materia de coordinación de las políticas públicas estratégicas de un municipio, a través de las cuales actúa como catalizador de las redes de políticas, conectando a los actores públicos, privados y sociales en ellas interesadas, con el territorio multinivel en el cual tienen sentido estas políticas; donde el territorio tiene que ver con los espacios definidos por la cooperación territorial de la Unión Europea, con especial interés por aquellos de ámbito transfronterizo en el cual municipios urbanos y rurales colaboran para desarrollar objetivos de desarrollo y cohesión social definidos en común.*

Siguiendo el estudio de caso que nos hemos propuesto, esta gobernanza local, tendría sentido en el ámbito de las políticas públicas de modernización y en la gestión pública local, que los concellos desarrollan en el marco de la cooperación transfronteriza, en este caso entre Galicia y el Norte de Portugal.

4. Conclusiones

Tal y como fue propuesto en la introducción del presente capítulo, a lo largo de los apartados anteriores se ha intentado dar respuesta a los elementos claves de la gestión pública y la gobernanza local, definiendo cada uno de los elementos por separado; justificando las lógicas (principio de autoorganización y toma de decisiones), así como los esfuerzos de electos y técnicos por adaptar los modelos y técnicas de gestión a las realidades específicas locales (políticas, territoriales y administrativas); y, en último lugar, exponiendo dichos modelos y técnicas, además de sus características más destacadas.

Por estas razones, entendemos que la gestión pública local, lo es en mayor medida cuando se incorpora a su realidad el análisis de la gobernanza, del impacto de las redes de políticas (también territoriales) a la actuación de los gobiernos y administraciones locales en España y Portugal.

Todo ello, acaba por conformar una gestión pública local específica, si cabe aún más justificada en razón de la mayor presión ciudadana que sufren las instituciones locales, lo que conduce a sus gobiernos a la necesidad de profundizar en los mecanismos de calidad institucional.

Gestión pública y gobernanza, han sido así definidas como instrumentos de cambio de los entornos político-administrativos locales, como superación de los mecanismos tradicionales de intervención pública (normativos), y como marcos de acción que potencian la democracia y la eficacia local, incluso en

entornos transfronterizos, incluso a través de dimensiones estratégicas (políticas públicas), además de las clásicas sectoriales o tácticas (técnicas de gestión).

De ahí la importancia de iniciar en la segunda parte de la Tesis Doctoral (capítulos III y IV), el análisis de la realidad del cambio en clave comparada en España y Portugal, antesala lógica del estudio de los actores que han sido capaces de formular y diseñar políticas públicas de modernización local a uno y otro lado de sus fronteras, en la Comunidad Autónoma de Galicia y la Região Norte de Portugal.

SEGUNDA PARTE:
LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL Y LA GOBERNANZA EN LOS
GOBIERNOS Y ADMINISTRACIONES LOCALES DE ESPAÑA
Y PORTUGAL

Presentación de la Segunda Parte

A fuer de ser fieles al planteamiento desarrollado a lo largo de la Primera Parte de esta Tesis Doctoral, debemos avanzar en el conocimiento del entorno de la gestión pública y de la gobernanza local, de los sujetos sobre los que este entorno realiza una gran presión que consigue, incluso, modificar su realidad política y administrativa.

Este es el caso de los modelos de gestión pública y de gobernanza local que son, en principio, elementos dependientes de este contexto, de las expuestas por BAENA (2005: 18-23) como la contingencia, historicidad, interdependencia entre política y administración, extensión y fragmentación.

La gestión pública local y la gobernanza local son, en parte, producto de estos cambios del entorno. Y es que la GPL y GL han evolucionado de forma muy dinámica en esta última década, en muchos casos de forma más ágil que la que se ha producido en organizaciones de niveles centrales y regionales de gobierno. Y este cambio, esta innovación organizativa y de gestión en el fondo, se ha realizado pese a todo y pese a todos, esto es, a través estructuras de gobierno y organizaciones administrativas de escaso desarrollo; con problemas de recursos económicos, de personal y/o tecnológicos; con limitado apoyo en materia de conocimiento de las administraciones centrales y regionales.

Por estas razones en la Parte Segunda vamos a enmarcar la GPL y la GL en dos niveles de análisis (divididos en capítulos -III y IV-) que nos servirán para dar respuesta a la proposición 2, planteada en la metodología de nuestra Tesis Doctoral: *del isomorfismo a la innovación a través de la gobernanza multinivel en la gestión pública local*.

De este modo, en el capítulo III analizaremos cómo se han llevado a cabo los procesos de modernización y reforma administrativa comparada en los entornos próximos a España y Portugal, además de en el interior de ambos Estados. En el mismo sentido, profundizaremos en su definición, a través de la caracterización básica de sus respectivos sistemas político-administrativos.

Mientras que en el capítulo IV se expondrán los actores institucionales más relevantes a través de los cuales las iniciativas de GPL y GL adquieren sentido pleno en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, en especial la Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal y el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

No deseamos perder de vista la subhipótesis planteada para este apartado de la investigación, en forma de una mayor o menor influencia de las administraciones centrales y/o regionales sobre los modelos de GPL y GL, y los espacios, que para la innovación han ocupado los gobiernos y administraciones locales.

A ella dedicamos el trabajo de esta Segunda Parte.

CAPÍTULO III:
EL CAMBIO ADMINISTRATIVO EN LAS SOCIEDADES
OCCIDENTALES: BREVE REVISIÓN PARA EL CASO DE
ESPAÑA Y PORTUGAL

1. Introducción

A lo largo del Capítulo II, hemos procedido a enmarcar el estado de situación de los conceptos clave que tienen relación con la gestión pública local y la gobernanza local. Proceso largo y, por veces complejo, que nos tienen que ayudar a comprender la necesidad de situar tamaña red de cuestiones en un entorno político-administrativo y territorial concreto.

Ante determinadas situaciones que tienen lugar en el exterior de las instituciones públicas en los Estados de nuestro entorno, las organizaciones que las soportan tienden a transformarse, siguiendo un movimiento de péndulo que responde a las presiones lógicas que se producen entre gobierno y gestión, eficacia y democracia. Para AUCOIN (1996: 507, 508), "Las paradojas generadas por los dos paradigmas [gobierno y gestión] producen, obviamente, múltiples presiones. Además, los principios para el diseño institucional y los estilos de gestión van en direcciones opuestas. Esto ya ha sido apuntado anteriormente, cuando se ha mencionado que la teoría de la elección pública promueve la centralización, la coordinación y el control; mientras que el *gerencialismo* aboga por la descentralización, la desregulación y la delegación. Sin embargo, la cuestión central es saber hasta qué punto la organización de la acción de gobierno permite que este gobierno se mueva hacia un extremo u otro del *continuum* definido por los tres factores cruciales en el diseño institucional: centralización/descentralización, coordinación/desregulación y control/delegación. Según cual sea el sistema político que estemos analizando, el péndulo puede moverse en diferentes direcciones. Sin

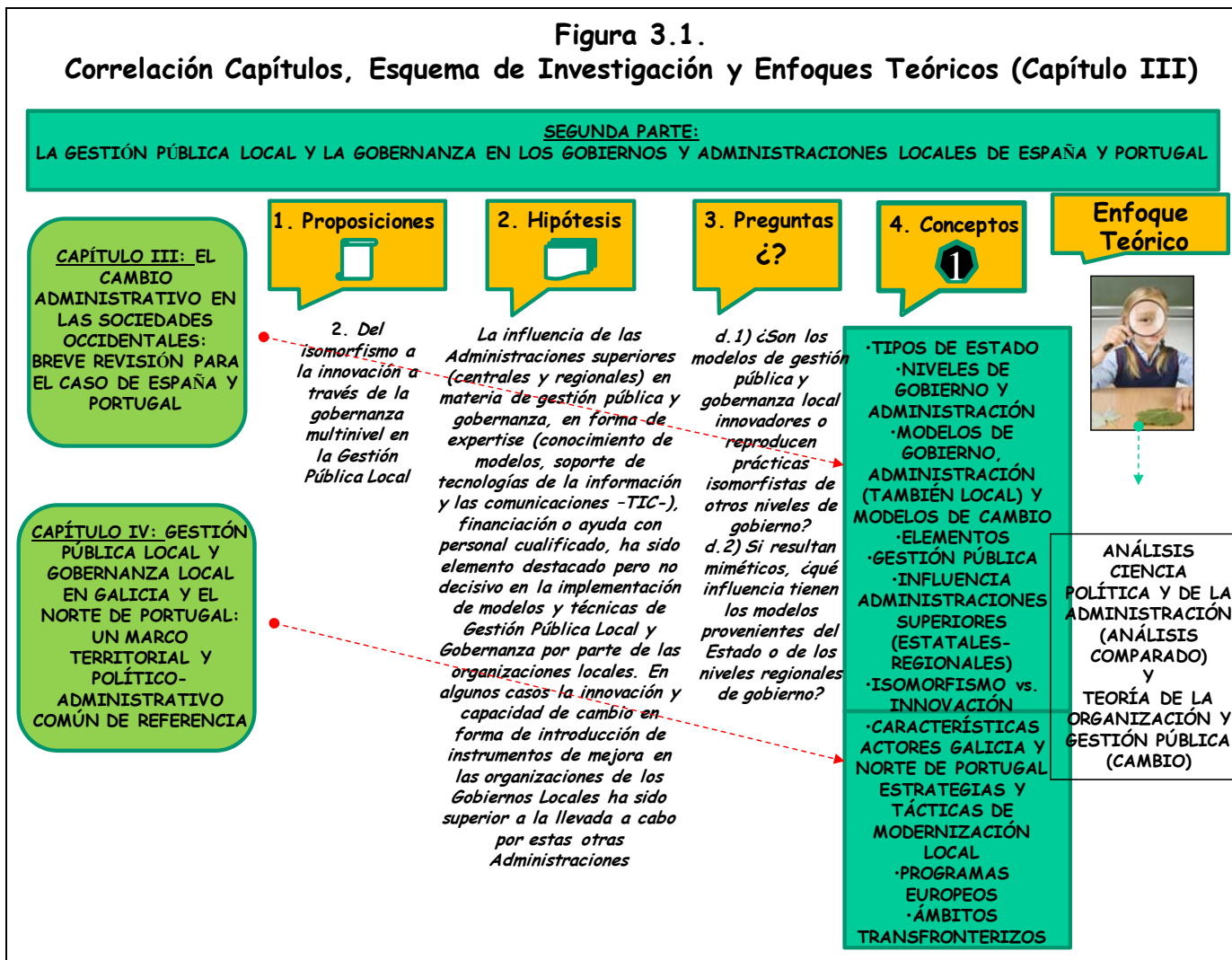
embargo, lo que sucede hoy día es que estos dos conjuntos de principios se deducen de dos paradigmas diferentes, los cuales producen prescripciones distintas y, a su vez, promueven simultáneamente el movimiento pendular en dos direcciones”.

Y esta situación se produce en todo tipo de niveles de gobierno y organización territorial del poder, como es el caso de los de ámbito local.

Por lo tanto, y con el fin de situar correctamente la GPL y la GL, en primer lugar deberemos realizar un ejercicio de adaptación de los procesos de cambio generados en las administraciones públicas, para posteriormente poder contextualizarlos en nuestros entornos más próximos (OCDE, UE, España y Portugal). Ya en una segunda fase habremos de mostrar los elementos básicos de comparación de los sistemas político-administrativos de España y Portugal, a los efectos de poder ubicar la GPL y la GL en los respectivos modelos

Por estos motivos, el interés del capítulo III radica en el desarrollo de la proposición que considera si los procesos de cambio en las instituciones y organizaciones públicas locales son fruto (y en qué medida) de influencias externas (otros niveles de gobierno), o bien si los gobiernos y administraciones locales han llevado a cabo el cambio, la modernización desde presupuestos propios y basados exclusivamente en sus realidades político-administrativas y territoriales. De ahí la propuesta que representamos en la siguiente figura 3.1. (ver página siguiente), desde la cual pretendemos sintetizar los elementos básicos de análisis del presente capítulo.

Figura 3.1.
Correlación Capítulos, Esquema de Investigación y Enfoques Teóricos (Capítulo III)



Fuente: Elaboración propia.

2. Procesos de cambio en las administraciones públicas

Hablar de cambio en las organizaciones públicas es hacerlo de las transformaciones en el conjunto del sector público, pero también en la estructura social (o por influencia de ella), y en el ámbito empresarial (de forma directa o indirecta); porque, como ya fue dicho, las administraciones públicas son parte (destacada) de ese todo que denominamos actualmente Estado en el mundo global (PRATS, 2005: 17-26)¹⁹⁷.

Esta introducción no deja paso a dudas, abordaremos el cambio en su vertiente organizativa e administrativa (RAMIO, 1996: 213-236), no política y social, aunque sabedores de que entre ellas existe una suerte de ósmosis compleja, donde las segundas acaban conformando la primera.

Dependiendo de cómo abordemos las transformaciones en el sector público, así obtendremos una visión más o menos politológica del cambio en las Administraciones Públicas, donde necesariamente han de convivir las actuaciones, las políticas públicas, en clave de democracia y de eficacia (BAÑÓN, 1993: 9-20)¹⁹⁸ desarrolladas a lo largo y ancho de unos territorios cada vez más "glocales", más multinivel e intergubernamentales.

¹⁹⁷ Vid. *supra* PRATS, 2005: 17-26.

¹⁹⁸ Un concepto de síntesis de eficacia y democracia, fue propuesto por BAÑÓN (1993: 14), al referirse a la "eficacia democrática", aludiendo al papel de las administraciones públicas: "Las autoridades electas buscan la eficacia en la prestación de los servicios para ser competitivas, para poder ofrecer mayor satisfacción a los ciudadanos y obtener mejor cuota electoral. Ahora bien, los partidos en la oposición dirigen parte de sus esfuerzos a poner en evidencia las omisiones y la ineficacia de las políticas del gobierno. La administración está en el centro de esa doble presión de demandas —divergentes en el origen pero que confluyen en la finalidad— y la de los ciudadanos para actuar con eficacia democrática"; vid. BAÑÓN, 1993: 9-20.

Es este, sin embargo, un reto ampliamente buscado pero escasamente conseguido; el desarrollo de orientaciones teóricas conducentes a equilibrar el péndulo de la balanza, inclinada por el lado de la eficacia por mor de los efectos de la NGP, y por el de la democracia, hace hincapié en los aspectos de legitimidad institucional (LIPSET, 2001: 113-150)¹⁹⁹, pero también en los de legitimidad por rendimientos (BAÑÓN y CARRILLO, 1997: 51-75)²⁰⁰, extraídos de los análisis de procesos de modernización administrativa en perspectiva comparada a través de experiencias y casos sobre todo estatales (ZURBRIGGEN, 2005: 1-16), aunque también se comienzan a estudiar los regionales (SALVADOR y RAMIÓ, 2002: 99-133) e incluso los locales (COLINO y DEL PINO, 2005: 1-31).

En el centro de estos elementos se encontraría el debate entre lo público y lo privado en las sociedades actuales (OFFE, 1988: 163, 164)²⁰¹; el reto de la prestación de servicios públicos y de la articulación de intereses entre el

¹⁹⁹ En relación con la legitimidad y la democracia, LIPSET dejó escritas, hace ya 50 años (1959), una serie de reflexiones que siguen teniendo una gran vigencia: "Pero la estabilidad de un determinado sistema democrático no depende sólo de su eficacia en la modernización, sino también de la eficacia y la legitimidad del sistema político. Por eficacia se entiende la actuación concreta de un sistema político; en qué medida cumple las funciones básicas de gobierno, tal y como las definen las expectativas de la mayoría de los miembros de una sociedad y las de los grupos poderosos que hay dentro de ella, que podrían constituir una amenaza para el sistema, como, por ejemplo, las fuerzas armadas. La eficacia de un sistema político democrático, caracterizado por una burocracia eficiente y un sistema de toma de decisiones capaz de resolver problemas políticos, puede diferenciarse de la eficacia del sistema considerado en su totalidad, aunque, por supuesto, el fracaso del funcionamiento de la sociedad en su conjunto influirán en el subsistema político. La legitimidad implica la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o apropiadas para la sociedad"; vid. LIPSET, 2001: 130.

²⁰⁰ Vid. supra BAÑÓN y CARRILLO, 1997: 51-75.

²⁰¹ Como podemos intuir por los planteamientos desarrollados por OFFE (1988: 163, 164), un debate que viene de lejos y que se reproduce recientemente con motivo de los procesos de modernización administrativa, en los cuales el Estado ha de redefinir su papel con relación al resto de actores del sistema (sociedad y mercado); vid. VILLORIA, 1996: 375-386.

Estado, las empresas y la sociedad (organizada o no); así como los nuevos roles de representación del(os) poder(es) político(s) en estas redes de territoriales, de políticas y de actores.

El resultado de este conflicto político y socioeconómico, aporta a las ciencias sociales la tan debatida crisis de los diferentes modelos de Estado del bienestar (OCHANDO, 1999), con sus múltiples fallas (AGUILAR, 2003: 5-72)²⁰² en las estructuras de mercado (bienes públicos, externalidades, monopolios naturales, asimetrías de información...), de gobierno (limitación del gobierno representativo -agendas restringidas, subinversión, horizonte de implementación de políticas limitadas por los ciclos electorales...), y sociales (problemas en el voluntariado por su insuficiencia, particularismo, contingencia, financiación, organización y gestión); lo que provoca la "quiebra del consenso sobre el modelo de sociedad y Estado" (COTARELO, 1990). Una quiebra de la legitimidad, sostenida por algunos con la "teoría de la sobrecarga" (MARC-LIPIANSKY, citado por ROJO, 2005: 5-30)²⁰³, que hasta la fecha tenía al Estado y sus administraciones públicas como interlocutoras casi exclusivas ante la sociedad (BAÑÓN y CARRILLO, 1997: 51-75)²⁰⁴, lo que produce una lenta pero constante erosión de las democracias representativas²⁰⁵ y de los modelos clásicos de

²⁰² Sobre este concepto merece la pena leer el "estudio introductorio" de AGUILAR, además de revisar los textos de la *tercera y cuarta antología*, donde amplía el campo de las "fallas" que abren brecha en los Estados de bienestar: fallos del Estado, fallos del mercado, y fallos del voluntariado; incorporando así elementos de crítica desde las políticas públicas (tanto desde el punto de vista de la construcción del problema, como de los procesos de implementación) al desequilibrio del reparto de papeles entre el Estado y la sociedad; vid. AGUILAR, 2003: 5-74. Para revisar los aspectos clave de los fallos del mercado, vid. STIGLITZ, 2002: 91-117; para una lectura crítica de los fallos del Estado, vid. WEIMER y VINING, 1999: 112-143.

²⁰³ Vid. supra ROJO, 2005: 5-30.

²⁰⁴ Vid. supra BAÑÓN y CARRILLO, 1997: 51-75.

²⁰⁵ Vid. supra CROZIER, HUNTINGTON y WATANUKI, 1975.

governabilidad²⁰⁶, y con él, la necesidad del renacer de nuevas vías de legitimidad que refuercen al Estado (descentralización, participación y gestión) y por ende a la sociedad en su conjunto, con base en una buena gobernanza.

Ante esta crisis del modelo de Estado social y democrático de derecho, se encuentran razones más que sobradas para provocar la actuación sobre las administraciones públicas, para impulsar su cambio, modificación de su *status quo* y reinvención de sus políticas públicas, para la reforma y/o modernización de sus estructuras administrativas y de gestión. Las posibilidades de actuación de los decisores públicos, con base en esta crisis, son muy amplias pudiendo acometer varios tipos de transformaciones (PRATS, 2005: 55-59)²⁰⁷. Tres podrían estar relacionadas con las dimensiones sobre las que actuarían las administraciones públicas en estas últimas décadas:

- Dimensión fiscal. Obrando sobre el saneamiento de las finanzas públicas promoviendo procesos de reforma fiscal, reduciendo el déficit público, luchando contra el fraude fiscal, desregulando, promoviendo privatizaciones (p. ej. en forma de transferencia de derechos de propiedad, concesiones, contrataciones con el sector privado...).
- Dimensión política y territorial. Restableciendo las libertades públicas y la seguridad jurídica, además de incidir en el ensanchamiento del espacio público (sobre todo en países que tuvieron que desarrollar transiciones de las dictaduras a la democracia como los casos de España y Portugal), mejorando los sistemas de transparencia y rendición de cuentas a la

²⁰⁶ Vid. supra ARBÓS y GINER, 1993.

²⁰⁷ Vid. supra PRATS, 2005: 55-59.

sociedad, además de ampliando la legitimidad de sus instituciones, la promoción de los partenariados público-privados y mixtos (sector no lucrativo), el empoderamiento (*empowerment*) de la sociedad donde se contemplen los derechos, pero también los deberes de la ciudadanía. En el ámbito territorial, cediendo competencias hacia entidades supranacionales como la Unión Europea, al mismo tiempo que descentralizando competencias políticas y administrativas hacia las entidades subnacionales de carácter regional y local.

- Dimensión administrativa y de gestión. Potenciando los valores de eficacia, eficiencia y productividad, además de los de efectividad, mejorando la legitimidad por rendimientos de las organizaciones públicas, incrementando los sistemas de gestión de calidad y mejora continua en sus actuaciones proponiendo fórmulas de reorganización, reingeniería, reinención o readministración, además de fomentado desregulaciones, descentralización y gestión de los recursos humanos. La desconcentración de servicios y la potenciación de las *policy networks* como redes de gobernanza de políticas y gestión pública, pone en conexión la dimensión política y la territorial con la administrativa y de gestión de forma que podemos visualizar un modelo de gobernanza multinivel e intergubernamental.

Como podemos observar estas dimensiones de actuación de las administraciones públicas, están íntimamente ligadas de forma que resulta complejo y parcial el análisis de cada una de ellas por separado. La actuación sobre esta supuesta crisis del Estado del bienestar, pasa por equilibrar sus soluciones siendo conscientes de la necesidad de actuar en clave de

eficacia, pero también bajo nuevos modelos de democracia²⁰⁸, aunque su resultado casi siempre sea el mismo: la aparición en el seno de las organizaciones públicas de un proceso de reforma y/o modernización administrativa destinado a mejorar estos déficit públicos, estas fallas de Estado, mercado y sociedad. AUCOIN (1996: 493)²⁰⁹ lo resumiría mejor, señalando que "El proceso generalizado de reforma de la gestión pública que ha protagonizado la administración pública durante las dos últimas décadas (...), ha sido promovido principalmente por la necesidad gubernamental de responder a una situación de crisis fiscal: fruto, por un lado, de los cambios en el sistema económico internacional y, por otro, de la creciente demanda de servicios y de regulaciones que reciben los sistemas políticos nacionales. Esto ha provocado tensiones que han conducido a elaborar respuestas políticas de gran envergadura, enfocadas al control presupuestario y a la reducción de los servicios públicos, así como a una serie de medidas encaminadas a privatizar las operaciones gubernamentales y a desregular las actividades de las empresas privadas"²¹⁰.

Y es que las transformaciones en las organizaciones públicas o el cambio administrativo es, ni más ni menos, que una consecuencia dada de un problema estructural de los Estados de Bienestar finiseculares que implica un "cambio planificado" (ECHEBARRÍA, 1993: 142)²¹¹ y la participación de las organizaciones administrativas como un actor más del sistema

²⁰⁸ El debate sobre la eficacia y la democracia está presente en todos los momentos de cambio, también en las transformaciones de los gobiernos locales, por esta razón volveremos sobre este par en los próximos capítulos.

²⁰⁹ Vid. supra AUCOIN, 1996: 493-515.

²¹⁰ Vid. supra OLIVEIRA (1991), quien abundaría, para el caso portugués y de forma crítica, en los argumentos de AUCOIN, sobre las escuelas científicas que han analizado con profusión este tema, a la sazón las provenientes de la *public choice* y del *management*.

²¹¹ Vid. supra ECHEBARRIA, 1993.

(VILLORIA, 1996: 39-41). La planificación del cambio tendría así algo de política pública (como a continuación plantearemos) lo que supone asumir una "teoría del cambio", dimanante de este enfoque, que para MENY y THOENIG (1992: 96) implicaría contemplar determinados elementos como: el conocimiento de los cambios exteriores al sistema político, así como las modificaciones socioeconómica; el análisis de la dirección y ámbito del cambio en los componentes del sistema y de los cambios en el poder y su contenido en relación con la administración pública; también el análisis de la relación entre el cambio en el poder y las pautas de interacción o intereses de la administración pública.

Es propio de las ciencias sociales jugar con los significados de los conceptos que le son propios, la polisemia favorece el debate sobre el sentido del sujeto (administraciones públicas) y del objeto (gestión pública) de análisis como expusimos en el apartado anterior sobre la gobernanza. Por ello, se nos antoja necesario contextualizar, si quiera brevemente, el cambio, la modernización y/o reforma administrativa, con el fin de comenzar a trabajar sobre estos procesos de cambios institucionales y organizativos en el ámbito público.

Una definición de cambio organizativo fue aportada muy certeramente por RAMIÓ (1996: 188, 189), cuando señalaba que cambiar era "facer algo diferente, <de forma que no contexto do cambio nas organizacións, o obxecto do proceso de cambio, é dicir, o que se desexa cambiar, poden ser as actitudes, crenzas e comportamentos dos individuos, pautas de interacción de roles ou grupos, organizacións, etc. O cambio é a alteración dun estado a outro (Goodman, Kurke, 1982: 3)>". En una línea similar, pero

aplicando el concepto a la realidad de las organizaciones públicas, tenemos que el cambio engloba aspectos propios de este tipo de organizaciones incluidos los técnicos, pero también los políticos, sociales y culturales, o lo que es lo mismo, sus ámbitos sociotécnico, político-cultural y de control y mejora (RAMIÓ, 1999: 17-42)²¹², por lo que el cambio no sólo sería la resultante de un proceso de transformación técnica sino también cultural: "... no sólo la modificación de elementos técnicos (tecnología, estructuras, procesos, etc.), sino como el cambio de valores y comportamientos que configuran una determinada cultura organizativa" (RAMIÓ, 1999: 3).

De entre los principales elementos que permiten analizar el cambio²¹³ en las organizaciones públicas, RAMIÓ (1996: 213) destaca tres: causas, procesos y resultados; todo ello en el marco de un plan previamente diseñado (RAMIÓ, 1996: 239): "O cambio planificado pode definirse como un esforzo deliberado para cambiar unha situación que resulta insatisfactoria mediante unha serie de accións, a elección e coordinación das cales son produto dunha análise da situación en cuestión (Collerette, Delisle, 1988: 49)". Esto, en palabras del mismo autor (RAMIÓ, 1996: 241) es lo que resultaría, al fin y a la postre, un programa de modernización administrativa.

Unido al concepto de cambio, tenemos los de "reforma" y "modernización"²¹⁴, claves para analizar las transformaciones planteadas en las organizaciones

²¹² Vid. *supra* RAMIÓ, 1999.

²¹³ Para una revisión de la literatura general sobre el cambio organizativo, es recomendable la lectura de GOODMAN y KURKE (1993: 441-477), así como el trabajo de MCGREGOR (2000: 127-151), sobre la necesidad de encontrar sentido al cambio organizativo en sí mismo.

²¹⁴ Debate antiguo en la literatura española, ya abordado en el marco de las estrategias de la administración central franquista de los años 50 y 60; vid. CARRO, 1960.

públicas²¹⁵, ya que como diría VILLORIA (1997: 77)²¹⁶ "... se mantiene una opción ecléctica en relación al elemento desencadenante de la transformación, el cual puede ser un actor político o burocrático, un cambio en el entorno que desencadena movimientos de supervivencia competitiva de poblaciones, un proceso dominado por el azar o las tendencias a la imitación institucional, o sobre todo una mezcla indisoluble de todo ello".

Sin embargo existe una diferencia sutil, incluso cronológica, en relación con el concepto de reforma y modernización. De nuevo RAMIÓ (1996: 241) insiste en que "Os paradigmas máis claros de cambios planificados nas administracións públicas son os denominados "programas de modernización". Este termo apareceu con forza nos anos 80 en determinadas administracións públicas occidentais e vén a substituí-lo vello termo "reforma". Este cambio de etiqueta débese á mala imaxe do termo "reforma" xa que se asocia ó fracaso dos programas de reforma deseñados nos anos 60 e 70 (Echevarría Losada 1993: 28), pero que no caso español ten as primeiras raíces xa no século pasado. O estudio da evolución histórica das administracións públicas reduce a maior parte dos programas de reforma a unha simples declaracións de intencións. Adoitaban ser uns exhaustivos e sólidos diagnósticos das disfuncións que afectaban á Administración pública, mais deseñaban un conxunto de propostas de laboratorio de difícil execución".

²¹⁵ A veces también denominadas reorganizaciones; vid. IGLESIAS y VILLORIA, 2000: 199-231.

²¹⁶ Vid. VILLORIA, 1997: 77-103.

Pese a las diferencias, todos los programas de reforma-modernización administrativa incluyen, como nos recuerda RAMIÓ (1996: 15)²¹⁷, un "... conjunto de fenómenos orientados a la mejora de los servicios públicos y adaptación de las organizaciones burocráticas a los cambios de entorno existentes en las sociedades contemporáneas". De ahí que, a lo largo del Capítulo II, hayamos hecho hincapié en la dimensión de política pública que tienen todos estos programas de cambio.

Existiendo muchas definiciones sobre la política pública de modernización administrativa, y que esta se formula, diseña e implementa en cualquier nivel de gobierno y administración, incluido el local, únicamente recordamos para el presente apartado la definición establecida por MAHOU y VARELA (2006: 4):

- "Los planes de reforma o modernización son un conjunto de objetivos, a medio y largo plazo, acompañados de diferentes actuaciones, que son diseñados, elaborados y aprobados por un gobierno y cuya implementación está, generalmente, en manos de aquellos departamentos que poseen competencias de coordinación entre las diferentes unidades administrativas y/o atribuciones concretas en organización administrativa. Se tratan, por tanto, de "análisis prospectivos" en donde, además de identificarse los parámetros que originan el problema, se reúne toda la información disponible sobre el funcionamiento de la organización administrativa con el propósito de profundizar en el estudio de su situación, establecer un diagnóstico y fijar unos objetivos de acción precisos para alcanzar el modelo organizativo deseado".

²¹⁷ Vid. *supra* RAMIÓ, 1996: 15.

Lo que ocurre es que tal colección de experiencias nos ha dejado sinsabores, buenas y malas prácticas, resultados desiguales en la implementación²¹⁸ según los Estados, niveles de gobierno o técnicas que se hayan aplicado para la mejora de las organizaciones públicas (CAIDEN, 1997; KICKERT, 2001: 91-102). En este sentido, BARZELAY (1998: 1-28) es claro: "The remainder of this paper provides a theory-grounded account of the process through which decisions to change public management policies happened in the UK, Australia, and New Zealand during the 1980s and 1990s. The primary objective is to demonstrate the value of explaining the striking similarities and notable differences among these cases, which are notorious in academic and governmental discussions of the New Public Management".

Y es que en la actualidad, no podemos más que tener alguna duda sobre la efectividad de dichos programas, como señala ARAUJO (2004: 9), al mencionar que "Relativamente aos ganhos obtidos com a reforma da gestão pública "não há dados disponíveis fiáveis em nenhum país sobre as poupanças que as reformas produziram" (Kettl, 2000:51), sendo certo que, no que diz respeito ao número de funcionários houve uma redução, com reflexos óbvios nos custos de pessoal. Muitas vezes a avaliação da reforma é uma mera impressão do impacto de algumas medidas de reforma. Isto não significa que não há resultados ou melhorias. Certamente que há melhorias e a atestá-lo estão os cerca de vinte anos de existência deste modelo. Alguns estudos sobre casos particulares mostram que em determinadas situações

²¹⁸ No siendo objeto de esta investigación el estudio de los procesos de implementación de las políticas públicas de modernización, si es conveniente contemplar esta "fase" como una de las críticas en el éxito o fracaso de los programas de cambio administrativo. Unas lecturas que desarrollan de forma concreta y aplicada el proceso de implementación aparecen en los estudios de O'TOOLE (2000: 263-288) y, MAHOU (2008), respectivamente

há melhorias de custo, tempo de resposta, aumento de produtividade e melhoria na qualidade dos serviços. A questão que se coloca é saber se os ganhos obtidos compensam os custos e se esta é a única alternativa de reforma”.

Pero el investigador portugués no es el único que sigue este planteamiento crítico con los resultados de los procesos de reforma-modernización²¹⁹, la misma OCDE, verdadero *think tank* global de formulación de orientaciones de cambio en las administraciones públicas contemporáneas, ha cuestionado recientemente de una forma parcial estos resultados. Cuando menos los ha situado (aunque años después) donde, creemos, deberían estar: en un marco político-administrativo comparado y reclamando el estudio de casos vinculado al estudio de los sistemas político-administrativos que los desarrollan. De esta forma, y siguiendo los sucesivos informes de la OCDE sobre este tema: 1995 (*Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*), 1997 (*La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*), 1999²²⁰ (*Benchmarking, evaluation, and strategic management in the public sector*); llegamos a la actualidad (2006: *La modernización del Estado: el camino a seguir*); encontramos una nueva versión de los informes de esta organización internacional, en el que

²¹⁹ Entre otros, y ya desde los años 90, el trabajo de HALLIGAN (1998: 151-167), ponía de manifiesto incoherencias en los procesos de cambio en el marco de los Estados que integraban la OCDE, en la línea de si estas transformaciones suponían nuevos modelos o simplemente evoluciones de los anteriores; los límites en la adaptación del *New Public Management* a las transformaciones de los diferentes sectores públicos (al menos uno por cada Estado); y, si no parecería más adecuado intercambiar experiencias de modernización, en principio similares, pero en el fondo, con grandes diferencias entre modelos de administración pública: continentales, anglosajones... En líneas similares se manifestaba POLLITT (2001: 471-492), a través de sus investigaciones iniciada la presente década.

²²⁰ A través de la bibliografía de este documento (OCDE, 2006: 264 y 265) encontramos un listado más exhaustivo del elenco de informes que la OCDE ha venido generando sobre este tema en los últimos años.

la crítica a los procesos de cambio es expuesta de forma clara²²¹: Eso sí, como buen *think tank* dejando caer un nuevo modelo a los decisores públicos encargados de las reformas-modernizaciones: "Administración abierta". Lo que nos resulta más llamativo de este último informe, y lo más destacado para nuestra investigación, se podría resumir en dos orientaciones: a) valoración del contexto de las reformas, como elemento clave del análisis comparado del cambio administrativo; b) análisis crítico de las experiencias de modernización administrativa.

Por lo que se refiere al primer elemento, tenemos que desde el informe de la OCDE se introduce un elemento clave que dimensiona las experiencias, que lo sitúa en clave de un contexto político-administrativo más amplio (y necesario): la comparación de los procesos de cambio y sus actuaciones concretas como estudios de caso dentro de un marco político-administrativo dado (OCDE, 2006: 217): "Con este estudio ha quedado de manifiesto que la modernización depende del contexto. El contexto nacional genera oportunidades y limitaciones que influyen en la naturaleza del problema de la reforma y en su solución. Es importante que los gobiernos conozcan los riesgos y la dinámica de sus respectivas Administraciones públicas y que, a la hora de diseñar las reformas, no sólo tengan en cuenta estas dinámicas específicas, sino que adopten un planteamiento global del conjunto del gobierno y la Administración. A la hora de diseñar estrategias e incentivos de reforma, no hay que olvidar que para lograr los objetivos se necesitan cambios de conducta de muchos actores interrelacionados entre sí dentro del sistema". Y es que (siguiendo el mismo informe, OCDE, 2006: 235): "El

²²¹ De "circo organizativo" llega a tildar el informe la estructura organizativa de algunos países de la OCDE: "Algunos datos nos muestran que, en algunos países de la OCDE, los organismos autónomos y agencias independientes conforman en la actualidad más del 50% del gasto y del empleo públicos"; vid. *supra* OCDE, 2006: 141.

pensamiento tradicional sobre la reforma del sector público a menudo ha considerado la política, las personas, el dinero y las organizaciones como si fueran elementos independientes de la gestión pública. Este estudio ha dejado claro que están estrechamente vinculados. Es importante que las estrategias de reforma tengan en cuenta el carácter dependiente de estos elementos del Estado, lo que puede reducir tensiones y contradicciones en las acciones reformistas".

El segundo elemento valioso que aporta el informe de la OCDE tiene que ver con la relativización²²² que lleva a cabo la OCDE de las diferentes experiencias de reforma y modernización, modelos de cambio, buenas prácticas de gestión que se han desarrollado en los países de nuestro entorno en décadas precedentes. Resultan de lo más elocuente las conclusiones de dicho informe, que citamos textualmente (OCDE, 2006: 234, 235):

- "En estos veinte años de reforma, los países miembros de la OCDE han experimentado cambios significativos en la gestión del sector público. En comparación con hace dos décadas, hoy en día el gobierno y la Administración de la mayoría de los países de la OCDE son más transparentes, accesibles, descentralizados, eficientes y están más preocupados por el ciudadano y el rendimiento. Además, el modo de intervención de los poderes públicos ha variado considerablemente de la prestación directa de los servicios a la regulación de los mercados. Sin embargo, no debería sobredimensionarse la magnitud de estas transformaciones. El ritmo y alcance de la reforma van desde el cambio

²²² Suponemos que así se logra huir del dogmatismo técnico y *eficientista*, característico hasta fechas recientes.

brusco experimentado en Finlandia a principios de los años noventa al ritmo lento e incremental de las transformaciones en Francia. La crisis fiscal, generalmente pero no siempre, ha disparado las reformas. Los países candidatos de Europa Central y Oriental introdujeron los cambios para poder cumplir los requisitos de ingreso en la Unión Europea. La iniciativa de modernización más reciente en Holanda surgió como reacción a una serie de tensiones políticas y sociales. Tanto el planteamiento como los objetivos y los propios cambios han diferido de unos casos a otros, y van desde la transformación del conjunto del gobierno y la Administración hasta meros apaños de carácter marginal. Las reformas han producido beneficios positivos. Sin embargo, muchos países no han visto cumplidas las expectativas o han padecido consecuencias imprevistas tales como algunos efectos negativos sobre la capacidad y los valores esenciales de la gobernanza. El proceso de cambio también ha puesto de manifiesto que las disposiciones administrativas están intrínsecamente unidas a instituciones superiores de gobernanza y que los cambios de gestión que afectan al papel del Estado pueden ser profundamente políticos. Por orden ascendente de importancia para la gobernanza, están los valores de capacidad de respuesta, responsabilidad y legitimidad. Los responsables de la política de gestión pública necesitan ser conscientes del impacto en los tres niveles. Las experiencias de los países de la OCDE muestran que los mismos instrumentos o técnicas de reforma pueden funcionar de manera muy diferente dependiendo del contexto de cada país y producir resultados diversos. Además, las técnicas de gestión utilizadas y desarrolladas en el sector privado han probado ser problemáticas cuando han sido aplicadas en el sector público. No existe una solución única

genérica para resolver todos los problemas de la Administración pública. Cada país parte de una posición distinta, su contexto nacional es único y se enfrenta a problemas diferentes. Así pues, la modernización no consiste únicamente en aplicar las nuevas técnicas e instrumentos que pueden transferirse fácilmente de un país a otro, porque se estaría pasando por alto la complejidad de la reforma del sector público y el hecho de que no se parte de cero, sino que se van a aplicar medidas en un sistema concreto, con sus propias instituciones, reglas, valores culturales, incentivos y relaciones, todo ello con dimensiones formales e informales".

Como vemos, y siguiendo a la OCDE, los elementos de contexto político y administrativo, así como la crítica (aunque a posteriori) a los análisis de los procesos de cambio, dan como resultado un problema complejo sobre el que tenemos que trabajar para definir los modelos de GPL y GL, deudores, de una forma o de otra, de los macro procesos que los Estados desarrollan a lo largo y ancho del mundo. Si no es así, se correría el riesgo de que las medidas de cambio diseñadas resultaran más una justificación política coyuntural y administrativa a corto plazo, que un intento real de transformar organizaciones públicas con una orientación estratégica, y, a fin de cuentas, para la sociedad para la que trabajan desde las políticas públicas.

Será por tanto necesario, en aras a lograr la mejor definición posible del entorno y proceso de la modernización administrativa local que da como resultado la implementación de técnicas de gestión pública, realizar una pequeña introducción al marco comparado de las transformaciones

administrativas actuales. Lo importante aquí son las causas, procesos y resultados; de esta forma procedemos a centrarnos en el elemento "proceso" con el fin de poder comparar cada uno de estos movimientos de cambio (tanto si estas se desarrollan en forma de políticas públicas, o de programas públicos) en los diferentes niveles de gobierno y administración que tienen incidencia, bien en forma de innovación, bien en forma de imitación (isomorfismo), sobre los gobiernos y las administraciones públicas locales, por ende en la GPL y la GL.

3. Análisis comparado de la modernización: el caso de la OCDE y la Unión Europea

Nuestro objetivo para las próximas líneas de trabajo supondrá revisar para contextualizar, de una forma breve, los procesos de reformas-modernizaciones administrativas que se han llevado a cabo en la OCDE²²³ y de forma un poco más extensa en la Unión Europea; ambas consideradas como instituciones (o conjunto de ellas en el caso de la UE) que han debido implementar procesos de cambio en el interior de sus respectivas organizaciones. De este modo, en un segundo nivel de análisis, podremos dar paso a los casos de España y Portugal, incluyendo una mención a la realidad en la Comunidad Autónoma de Galicia en virtud del marco multinivel e intergubernamental español²²⁴; además de poner sobre la mesa las posibles implicaciones que todos estos procesos de cambio en los sistemas político-administrativos complejos tienen para la GPL y la GL en ambos Estados.

²²³ En su doble papel de *think tank* y organización con necesidades de transformación organizativa.

²²⁴ No así en el caso del portugués con su Região Norte como ya habrá podido intuir el lector, aunque luego profundizaremos en estas razones.

El motivo de asumir una visión comparada desde esferas internacionales, y europeas hasta las propias de los Estados (unitarios o descentralizados), lo aporta AUCOIN (1996: 512, 513) cuando a finales de los años 80 señalaba en relación con la gestión pública que "Esta internacionalización de la gestión pública se desarrolla en paralelo a la internacionalización de las economías públicas y privadas. Consecuentemente, no es del todo inesperado que los gobiernos hayan buscado aprender no sólo de otros gobiernos, sino también de las experiencias de la gestión privada... Una agenda para el estudio comparativo -base esencial para el conocimiento administrativo y político- constituye una posibilidad realista, como lo demuestra el reciente interés de los gobiernos por la gestión pública comparada (OECD, 1989). Es necesario, por lo tanto, encontrar marcos conceptuales que permitan determinar qué factores en el diseño institucional y en la gestión merecen ser analizados".

Pues bien, tanto la OCDE como las instituciones de la Unión Europea, no sólo se han dedicado a realizar análisis sobre los procesos de reforma-modernización administrativa en sus respectivos entornos, sino que también se han visto obligadas a desarrollar algunas de estos modelos y técnicas en su propio seno, como una más de las organizaciones que integran la tupida malla de la gestión pública a lo largo y ancho del mundo,

3.1. OCDE

La OCDE, como organización dedicada a orientar programas de modernización desde la participación de sus asociados²²⁵, ha asumido, al igual que otras instituciones estatales y subnacionales, el reto de la modernización. Para ello comienza por redefinir sus estructuras administrativas creando en 2004 el Comité de Gobernanza Pública (CGP)²²⁶, a través de los siguientes grupos de trabajo:

- Grupo de Trabajo de Administración y Reforma Regulatoria.
- Grupo de Trabajo sobre Empleo en el Sector Público y Administración.
- Proyecto sobre Gobierno Electrónico.
- Grupo de Expertos sobre Conflicto de Intereses.
- Grupo de Expertos sobre de Adquisiciones Gubernamentales.

En el caso de la OCDE²²⁷ (2008: 98, 99), los esfuerzos por transformar su organización se han llevado a cabo desde el *Executive Directorate*, dirigido hacia la reforma de la gestión de sus recursos humanos, una amplia transformación financiera y presupuestaria, así como la modernización de los mecanismos de control interno.

²²⁵ Treinta Estados, entre los que se encuentran España y Portugal, en la que la Comisión Europea tiene un papel de colaborador en determinados estudios e informes.

²²⁶ Vid.

http://www.funcionpublica.gob.mx/ocde/acerca/doctos/Comite_Gobernanza_Publica_OCD E1.pdf (búsqueda realizada el 31 de julio de 2008).

²²⁷ Vid. OECD, 2008: 98, 99; <http://www.oecd.org/dataoecd/39/19/40556222.pdf> (búsqueda realizada el 31-VII-08).

De esta forma la OCDE, da cumplimiento a tres tipos de roles como organización, dos de ellos más conocidos y otro más reciente: a) el rol de información y difusión, resultando fuente de información de referencia de los procesos de reforma-modernización en los países que integran dicha organización²²⁸; b) el rol de análisis y evaluación, formando parte activa en el desarrollo de informes específicos sobre cuestiones de desarrollo político, social, económico, de gestión (con una potente División de Asuntos Públicos) y/o ambiental, integran el amplio abanico de instituciones internacionales que han dado entrada a la gestión pública, en forma de programas de cambio, en el seno de su organización; c) finalmente, el rol de gestor estratégico, introduciendo en su agenda institucional un proceso de transformación en forma de política de modernización, recogiendo aquellas "recetas" que la gestión pública pone a disposición de los directivos de la OCDE para la mejora de su organización.

Esta situación de impulso de programas específicos de reforma-modernización, con características más próximas a las políticas públicas que a programas concretos de actuación en materia de gestión pública, es asumida por otras institucionales internacionales que desarrollan este mismo rol de gestor estratégico. Es el caso de la Organización de Naciones Unidas²²⁹, el Banco Mundial, y la Unión Europea (con los condicionantes lógicos de una organización "adhocrática" y en red), siendo esta última clave

²²⁸ Para el caso español y portugués serán fuentes de referencia en esta materia, como veremos más adelante.

²²⁹ Dentro de la estructura administrativa de la Asamblea General se encarga de estos temas la Quinta Comisión (Asuntos Administrativos y Presupuestarios), que reporta anualmente sobre el punto de situación de la gestión dentro de las Naciones Unidas: "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas"; UN, 2007: 1-29; <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/62/fifth/index.shtml> (búsqueda realizada el 31-VII-08).

para la articulación del germen de una política pública europea de modernización administrativa, que está por llegar, pero que deja sentir su influencia en los Estados miembro.

3.2. Unión Europea

El establecimiento del escenario multinivel e intergubernamental en Europa ayuda a entender la complejidad de relaciones político-administrativas, tanto en modelos de Estado centralizados como descentralizados. Así, los procesos de cambio y modernización administrativa, la introducción de técnicas de gestión pública en sus respectivas organizaciones, no son ajenas a ellos, resultando a veces influenciadas por estas líneas de cambio (ARAÚJO, 1993).

Partimos en nuestra investigación de esta realidad político-administrativa intergubernamental y multinivel, analizando un espacio en constante evolución para la GPL y la GL en el entorno que nos es más próximo: el comunitario.

Si esto es así tenemos que la GPL y la GL se encuentran situadas en un marco donde son actores las instituciones de la Unión Europea, las administraciones centrales, regionales y locales de los Estados miembros; todos ellos con sus respectivas organizaciones públicas, conformando una administración en red que gestionan sus recursos de forma compartida. La gestión intergubernamental o multinivel irrumpe, de la mano del gobierno multinivel (RUANO, 2004: 15-46), en el panorama de las actuaciones

públicas de las instituciones comunitarias desvelando un espacio de análisis tradicionalmente oculto para los analistas e investigadores y vinculado los instrumentos clásicos de intervención pública (CRESPO, 2001: 107-134²³⁰; CRESPO, 2001: 339-367): regulaciones, financiaciones, controles, etcétera.

Aparece así el fenómeno de las relaciones y la gestión intergubernamental, utilizado para el análisis de las interacciones entre niveles de gobierno dentro de Estados federales, asociándose a la realidad comunitaria; donde cobran importancia los elementos y técnicas de gestión pública, como en cualquier otra institución estatal, regional o local. En palabras de RUANO (2004: 38): "Podemos decir que la gobernabilidad comunitaria europea no escapa a las tensiones y desafíos constatados por la OCDE en diversos Estados, y que afectan muy particularmente a la gestión pública. De esta forma, estamos en presencia de un sistema político-administrativo complejo y fragmentado, con un número creciente de actores de gran diversidad, con niveles de administración interdependientes entre los cuales cada vez es más difícil aislar responsabilidades respecto a cada segmento material concreto, puesto que existe un reparto de funciones en materia de concepción, ejecución y evaluación de las diferentes políticas, pero además por estar sometidas éstas últimas a distintos grados de europeización". Este es el caso de las políticas públicas de modernización administrativa que no aparecen en la agenda comunitaria hasta fechas recientes

²³⁰ En esta línea, la gestión en los ámbitos comunitarios (en las instituciones europeas) dejaría fuera "el manejo de determinados conocimientos y técnicas vinculados a la prestación directa de bienes y servicios, sino, mucho más abstractamente, a la capacidad de intervenir en la realidad a través de regulaciones, financiaciones, controles, y terceros actores (sean estos gubernamentales e institucionales, o no)"; vid. CRESPO, 2001: 107.

Siguiendo esta argumentación sobre la gestión pública en clave comunitaria, podemos entender que en todos estos niveles de gobierno (incluido el comunitario) existen políticos, directivos y técnicos que asumen la necesidad, la iniciativa y el liderazgo de modificar la gestión de sus organizaciones, de introducir instrumentos que mejoren las políticas y programas de sus respectivas unidades administrativas, buscando también con ello una mayor proximidad a los ciudadanos los sectores empresariales y corporativos que suman lo que hoy es la Unión Europea.

Sin embargo no ha sido fácil que las instituciones de la Unión hayan puesto en marcha procesos de modernización administrativa, mecanismos de gestión pública dirigidos a mejorar la gobernanza de Europa. Porque en Europa no ha existido una política coordinada de modernización administrativa dirigida a todos los Estados miembro, de esta forma, y en sus inicios, no ha existido la "comunitarización" o "europeización" de esta política, dejando a la voluntad de cada uno de los Estados el desarrollo de su propia estrategia de cambio administrativo²³¹. Así pues, el planteamiento anterior no supone a priori un trabajo en común, tan sólo cierta coordinación, y voluntad de simplificar el "árbol de la gestión pública", de forma que esta lógica ayude a la toma de decisiones sobre los modelos adecuados de GPL Y GL en las diversas organizaciones de los diferentes Estados miembros.

Pese a esta lógica, la respuesta comunitaria ante la necesaria introducción de procesos de modernización administrativa en las instituciones de la

²³¹ Situación esta que no se produce en otras arenas de políticas públicas como el desarrollo sostenible, las tecnologías de la información y las comunicaciones, incluso las orientaciones europeas sobre innovación.

Unión, caminó, en sus inicios, en sentido contrario; justo hasta el momento en el que los responsables de los departamentos de administración pública, escogen la senda de la modernización en clave comunitaria. De hecho, la Comisión Europea ya establecía orientaciones sobre la modernización administrativa para los Estados miembros, aunque estas no supusieran directrices ni estrategias comunitarias comunes en la materia.

En consecuencia, podríamos decir que este respeto por la diversidad administrativa y la subsidiariedad en los Estados miembro no ha supuesto una dejación de las responsabilidades del gobierno de la Unión (la Comisión Europea).

Y es que la Comisión Europea (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2000), como organización-red (METCALFE, 1995: 25-36), ha venido trabajando ya desde inicios de la década actual en los ámbitos de mejora de la organización comunitaria, fomentando el uso de la gestión pública, a través, por ejemplo, de la participación en el fomento de los Premios de Excelencia como los EFQM. Experiencias singulares aparte, la propia Comisión Europea como "Ejecutivo" de la Unión Europea y como "núcleo central de la administración comunitaria" (MORATA, 1995: 37-46), debe intentar coordinar este tipo de políticas de reforma-modernización administrativa en todo el entorno comunitario, a la vez que adaptar y actualizar sus diferentes unidades administrativas a las nuevas demandas ciudadanas (responsabilidad, transparencia, en definitiva buena gobernanza; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2007: 1-11) y a la gestión de novedosas políticas y programas (FRUTUOSO, 2000: 73-84).

Como señalaba METCALFE (1995: 25-36) en los años 90, "Sorprendentemente, la Comisión no ha sido objeto de una revisión importante desde su creación (LUDLOW, 1992). La Comisión se creó en 1950 para atender necesidades de un grupo relativamente homogéneo de seis países, embarcados en un proyecto limitado de integración económica, durante un período de estabilidad y rápido crecimiento económico. Hoy se espera que una organización básicamente idéntica, sirva para atender las necesidades de quince países mucho menos homogéneos, comprometidos en un avanzado proceso de integración y en el marco de unas condiciones económicas mucho menos favorables que las anteriores. Pequeños ajustes en cuestiones tales como el número de comisarios o en su estructura interna sólo permitirían lograr algunas mejoras en la eficiencia. Desde el punto de vista de la eficacia, la cuestión estratégica central estriba en determinar la organización que la Comisión debiera ser en el futuro". Sólo así, se conseguirá que la Unión, su ejecutivo, sea capaz de adaptarse a los nuevos tiempos de la gobernanza, logrando así la gestión de la interdependencia, la coordinación de gobiernos multiorganizativos y la consideración del fenómeno intergubernamental y multinivel en materia de gestión pública en toda la Unión Europea.

Siguiendo una evolución similar a la llevada a cabo por los diferentes países que integran la OCDE, que se dejaron guiar por sus recomendaciones y en forma de presupuestos de la Nueva Gestión Pública, la Comisión Europea inicia su senda reformadora en estos años, pudiendo destacarse los siguientes hitos:

- En 1996 participa en las Conferencias de Ministros de las Administraciones Públicas donde se mostraban las experiencias de los Estados integrantes en materia de cambio administrativo. A partir de estos momentos la Comisión Europea ejerce el "liderazgo transformador", incorporando la calidad a la agenda de las administraciones públicas desde la Presidencia Italiana a través del documento "Mejorar la Calidad en los Servicios Públicos". De seguido, y en el mismo año, la Presidencia Irlandesa inventariza las iniciativas de calidad de los Estados miembro, de las que se extraen 4 tipos de iniciativas:
 - Relacionadas con la mejora del acceso al servicio público, que tienen lugar en casi todos los Estados miembro (mejora de la información, transparencia, acceso a documentos...).
 - Relacionadas con la mejora de la calidad en el servicio, a través de la formación y la transformación de la cultura administrativa (fijación de plazos de respuestas, identificación de funcionarios, consulta con los usuarios en el proceso, horarios de apertura de servicios...).
 - Relacionadas con la mejora de la gestión en la prestación del servicio (información sobre los servicios y sus características, sistemas de quejas y reclamaciones, análisis de la percepción del usuario...).
 - Finalmente, relacionadas con la mejora del desarrollo de los servicios públicos (utilización de TIC, especialmente internet, impulso de los premios de calidad...).

- En 1997, se lanza el Programa de “Modernización de la Administración y de la Política de Personal en el horizonte del años 2000”, con base en las recomendaciones de la OCDE (1996).
- En 1998 se pone en marcha una iniciativa comunitaria de formación de mandos intermedios y superiores en materia de gestión pública y calidad, que se ejecuta a través de un Consorcio formado por las 15 Escuelas de Administración Pública de los 15 Estados miembro, y del propia EIAP²³².
- Con el comienzo del siglo, bajo Presidencia Austriaca y el liderazgo de Romano PRODI como Presidente de la Comisión, tiene lugar la primera redacción del documento base en el que se concentra la filosofía, los principios, objetivos y cursos de acción del mayor esfuerzo modernizador jamás realizado por la Unión Europea (1999-2004). Las iniciativas se concentra genéricamente en la revisión de los procedimientos administrativos de la Comisión Europea, la mejora de la gestión de los recursos financieros y humanos, y el incremento y mejora de la planificación y programación de las actividades que pone en marcha la institución europea. Estos serán los cimientos que permitirán desarrollar las mejores prácticas de calidad, las fórmulas de *benchmarking* y *benchlearning*, así como de otras iniciativas relevantes como las Conferencias de Calidad. Revisemos más en detalle estas iniciativas modernizadoras:
 - Redacción del Libro Blanco sobre la Reforma de la Comisión 2000 (*Reforming the Commission, A White Paper- Part I & II*), donde se definen una serie de medidas sectoriales de gestión pública llevadas a cabo por el presidente de la Comisión

²³² Una de las instituciones clave a nivel europeo de modernización administrativa es el Instituto Europeo de Administración Pública de Maastricht (IEAP), desde el cual se realizan estudios, encuentros y evaluaciones de las políticas de modernización administrativa de los diferentes Estados miembro.

Jacques SANTER, como: SEM2000, mejora de la gestión financiera; MAP2000, modernización y simplificación administrativa y Modernización de la Administración y de la Política de Personal en el horizonte del año 2000; DeCoDe, *screening* de los servicios; ABB, Activity Based Budgeting; e Informe Williamson, política de personal.

- Conferencias de Calidad - Las Conferencias de Calidad suponen profundizar estos aspectos de cooperación en políticas de modernización administrativa y son el punto final de un proceso que tiene su arranque con el libro *The European Way of Excellence*, que aunque publicado por la Dirección General Industria de la UE, avanza experiencias de calidad y destaca su componente estratégico. Este fue uno de los actores destacados en el impulso de las "Conferencias de Calidad en la Administración Pública" que se inició en Lisboa en el año 2000 y que va por su tercera edición; entre las iniciativas más destacadas de estas conferencias encontramos las *Sharing Best Practices* y el *Benchmarking*. Desde Lisboa²³³ hasta nuestros días, y después de 2 conferencias más (2002 y 2004) se viene trabajando más intensamente en la elaboración de estudios sobre programas formativos y su adaptación común a la heterogeneidad administrativa de los diferentes Estados miembros, cuestión que se ve ensanchada con la reciente ampliado y que sin duda obligará a redoblar los esfuerzos".

²³³ La importancia de Lisboa no sólo tiene lugar por ser la primera conferencia sino también por el número de actores clave participantes en los diferentes procesos de modernización administrativa de ámbito europeo: técnicos de la Comisión Europea, Academia Speyer de la EFQM, y IEAP.

El rol estratégico en materia de reforma-modernización que despliega la Comisión Europea llega hasta nuestros días. Otra cosa son los resultados que esta organización haya logrado después de más de un decenio de esfuerzos transformadores. Para algunos autores como LEVY (2003: 553-566), las orientaciones siguen los mismos pasos que las estrategias desarrolladas por los Estados que han apostado por técnicas próximas a la Nueva Gestión Pública que han producido escasos resultados: "The evidence we have presented has shown a lack of cohesive and sustained leadership beyond Commissioner Kinnock and his reform mujahadeen, a dearth of adequate systems to support radical and sophisticated tools such as abm, a lack of consistency in the reform programme itself and complacency and reluctance among the officials who are supposed to be reforming themselves". Que han tenido, incluso connotaciones negativas en la implicación de los empleados públicos en los mismos procesos de reforma; el profesor OLIVEIRA vincula estos resultados a los excesos del "managerialismo": "Da aplicação do "New Public Management" deveria resultar um aumento de autonomia dos funcionários e controlo sobre o seu trabalho. Ora, nada disto aconteceu. Nos Estados Unidos como em outros países a reforma administrativa criou uma oposição visceral ao "empowerment" dos funcionários (Kearney e Hays, 1996). O resultado foi uma diminuição da moral dos empregados públicos, bem como uma demissão da sua responsabilidade. Aparece assim um funcionário "détrôné", apático que não se revê nos objectivos da reformas administrativa, até porque, em última análise, se sente ameaçado pelo "downsizing" e diminuição de status" (OLIVEIRA, 2001: 131).

En definitiva, y al igual que en otros casos de reformas-modernizaciones, algunas buenas prácticas, limitados resultados y una gran cantidad de esfuerzos e inversión financiera y en personal.

De todas formas, algo de esta experiencia ha quedado en el seno de las Comisiones de Administración Pública que integran los Ministros del ramo, ya que algunas de estas iniciativas han sido impulsadas a través del denominado "Grupo de Servicios Públicos Innovadores" (IPSG, 1998), con el objetivo de establecer mecanismos de cooperación en materia de modernización administrativa, especialmente en las áreas de calidad y evaluación.

En relación con el tema de la calidad, el IPSG, junto con EIPA (*European Institute of Public Administration*), la EFQM (*European Foundation of Quality Management*) y la alemana Academia Speyer, ha impulsado un modelo común de excelencia para las Administraciones Públicas europeas (Instituciones y Estados miembros), denominado Marco Común de Evaluación (*Common Assessment Framework, CAF*); que no es más que un modelo de mejora continua adaptado del Modelo EFQM a la realidad de las organizaciones públicas, además de resultar el primer intento conjunto Comisión-Estados miembros de articular intereses en torno a modelos y técnicas de gestión pública.

De esta forma, en la actualidad, no podemos hablar en sentido estricto de "comunitarización" o "europeización" (MORATA, 2004: 36, 37)²³⁴ de las

²³⁴ Seguimos en este punto la definición aportada por MORATA (2004: 36, 37) sobre "europeización", entendida como "adaptación institucional de los sistemas nacionales y subnacionales a los nuevos conceptos, reglas y principios de actuación generados por la UE.

políticas públicas de modernización administrativa, aunque a través de estos pasos, somos capaces de ver alguna luz al final del túnel en esta materia para el conjunto de las administraciones públicas de la Unión Europea.

4. El sistema de gobierno y administración multinivel en España y Portugal

Ya dejamos dicho en la Parte Primera de esta Tesis Doctoral, que la Ciencia Política²³⁵ asume un papel muy destacado como enfoque de análisis de las administraciones públicas.

Siguiendo este hilo argumental, y continuando con el análisis comparado en relación con los procesos de cambio en las organizaciones públicas (sean estas políticas o programas) de nuestro entorno, hay que decidirse a realizar una comparación, seguro que somera, pero que pretende ser aclaratoria, de los sistemas político-administrativos en España y Portugal.

Seguimos pensando que sin reflexionar sobre ellos, se antoja difícil entender la GPL y la GL, porque, como recordamos, hay planteamientos de contexto que influyen (incluso condicionan) en la(s) experiencia(s) de

Desde este último punto de vista, la Unión se concibe como una nueva estructura de oportunidades que altera la distribución interna de los recursos de poder entre los distintos actores generando, a la vez, un proceso de adaptación institucional en el que los actores adoptan e internalizan las nuevas reglas y prácticas". Este sería el caso de las iniciativas en materia de modernización administrativa promovidas por la Comisión, así como de la puesta en marcha de modelos de gestión pública, como el CAF.

²³⁵ Como señala DANZINGER (2008: 18-21), la Ciencia Política aporta conocimiento, entendimiento a los problemas del mundo, todo ello pese a su indefinición como ciencia "real"; y el método comparado es una de las opciones de análisis.

gestión pública en los gobiernos y administraciones locales de ambos Estados.

Este punto servirá, por tanto, para establecer unas bases mínimas de comparación politológica entre ambos sistemas político-administrativos peninsulares. Porque en las ciencias sociales encontramos un grave problema a la hora de comparar, de medir realidades iguales o similares (perros-gatos, comenta SARTORI²³⁶ con mucha dosis de ironía), sobre todo cuando éstas son político-administrativas; en consecuencia, dependientes de sistemas políticos distintos, de articulaciones territoriales más o menos complejas, de organizaciones administrativas burocráticas o postburocráticas, de culturas políticas diversas. Un buen ejemplo lo encontraríamos en la organización territorial local en España y Portugal analizando el caso de las parroquias gallegas y las freguesias portuguesas; otro en los modelos de agencias de gestión de servicios públicos creadas en Suecia y en Estados Unidos.

Además, los métodos comparativos son relativamente recientes, por lo que no disponen de elementos de análisis y medición, además del necesario *corpus* teórico (enfoques, variables...), que garanticen la fiabilidad de la comparación entre dos administraciones centrales en países próximos (p.ej. Administración General del Estado en España y Administração Central en Portugal); mucho menos entre las estructuras multinivel de ambos Estados, cuestión que hemos de resolver para poder contextualizar correctamente a

²³⁶ Sobre este particular hay que reconocer la labor desarrollada décadas atrás por Giovanni SARTORI, siendo uno de los politólogos pioneros en reflexionar sobre métodos o tipos de comparaciones propios para los sistemas políticos, entre los que situaba: el experimental, el estadístico-matemático, el comparado y el histórico; vid. SARTORI, 1984: 261-318; y SARTORI, 1999: 29-49.

los sujetos (gobiernos y administraciones locales respectivos), y el objeto (GPL y GL).

La Ciencia Política ha dedicado décadas de estudio al método comparado, como nos recuerdan MACKIE y MARSH (1997: 181-195), y aunque el método no está exento de problemas, sobre todo por lo que se refiere a los métodos de control de la comparación (BARTOLLINI, 1993: 39-78), ha ido creciendo en importancia para el estudio de los sistemas políticos (LAIZ y ROMÁN, 2003) y de las políticas públicas (HOFFERBERT y CINGRANELLI, 1996: 593-608) conformándose como un enfoque más de análisis de la realidad de los complejos sistemas políticos contemporáneos (MAIR, 1996: 309-335); además, lo ha sido (modestamente así lo entendemos) para poner unas bases de comparación entre el sistema político²³⁷ (administrativo) español y el portugués.

Más recientemente este abordaje ha sido reforzado por los estudios de administración pública, desde donde la Ciencia de la Administración se ha arriesgado adoptando una posición investigadora proactiva, bien describiendo los sistemas desde una óptica más próxima a las estructuras administrativas (BALLART y RAMIÓ, 2000: 234-436²³⁸; OLMEDA y PARRADO, 2000: 574-816), bien proponiendo bases teóricas y metodológicas para la comparación de los sistemas administrativos (PARRADO, 2002). Es precisamente en este último punto de donde deseamos partir, en aras a establecer esas bases mínimas de comparación

²³⁷ Para LAIZ y ROMÁN (2003: 109), nuestra aproximación estaría orientada desde diferentes enfoques: Teoría General de Sistemas, Estructuralismo y Funcionalismo, Estudios de Áreas e Institucionalismo. Todos ellos niveles *macro* y *meso*, dado que nuestro objeto de estudio tiene que ver con las burocracias, las políticas públicas, y los sistemas políticos vinculados a zonas geográficas (no necesariamente por este orden).

²³⁸ Vid. *supra* BALLART y RAMIÓ, 2000: 234-436.

entre los sistemas político-administrativos español y portugués, resultando para ello de especial ayuda el trabajo de delimitación metodológica desarrollado por PARRADO (2002: 218-250)²³⁹ para los sistemas que estudió a principios de la presente década. Partiendo de estas bases, en las que no figuraban ni Portugal ni España, hemos aplicado sus presupuestos metodológicos para los dos sistemas.

De este modo, para PARRADO (2002: 218-250), tres son los elementos que conforman estos sistemas administrativos: tensiones, respuestas y consecuencias. Los comentamos un poco más en detalle:

- Las tensiones que se producen en su seno, fruto de los ajustes entre Estado, mercado y sociedad; de las que se extraen una serie de líneas de tensión sobre los Estados-nación, como la internacionalización economía, el impacto de las estructuras de integración regional (UE), el cambio en las condiciones del entorno (incremento de la complejidad), el cambio de valores sociales, la crisis fiscal, el crecimiento de funciones públicas, la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en las administraciones públicas, y la "presión democrática".
- Las respuestas que son articuladas por los Estados y sus diferentes Administraciones Públicas, bien a través de la fragmentación administrativa (separación funciones públicas: provisión y producción; modelos de agencias y/o descentralización territorial); bien a través de

²³⁹ Desarrollando el análisis de los cambios que se han venido produciendo en los sistemas político-administrativos contemporáneos de nuestro entorno, agrupados en torno a cuatro tradiciones o modelos: napoleónica (Francia, Italia y Portugal), prusiana (Alemania), escandinava (Suecia), y anglosajona (Reino Unido y Estados Unidos de América); vid. PARRADO, 2002: 218-250.

la gestión de sus respectivas competencias (elección pública, privatizaciones, mecanismos de mercado y subcontratación).

- Las consecuencias, o la forma de organización de los servicios públicos a través de las alternativas que nos ofrecen la gestión pública actual, con opciones entre los pares: público-público; público-privado; público-privado-mixto (tercer sector de actividad)²⁴⁰.

A continuación se exponen y describen la terna de elementos que integran este modelo de análisis de los sistemas político-administrativos para el caso de España y Portugal, en concreto: su contexto general, los elementos consustanciales del nivel central de gobierno (administración central) y los que tienen que ver con el resto de niveles territoriales (administraciones regionales y locales).

En primer lugar, es importante señalar que la conformación de la administración central en España y Portugal, podría ser definida en función de cuatro elementos:

- La adopción e implantación de decisiones en virtud de procesos de división o de fusión, para lo cual hay que analizar los siguientes dimensiones: división administrativa entre ministerios y agencias ejecutivas; responsabilidad entre agencias y asamblea legislativa; relación entre agencias y administración central y comunitaria. En el caso portugués encontramos un modelo de tipo jerárquico (similar al francés,

²⁴⁰ En palabras de PARRADO (2002: 25), "... la gestión de los bienes públicos se ha fragmentado entre las burocracias públicas, las empresas del sector privado y las organizaciones del tercer sector. La cuestión se complica porque el poder se distribuye territorialmente entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, en los que se produce una combinación de burocracia, mercados y redes a su vez".

alemán e italiano); mientras que para España se dibuja un modelo de independencia contractual (similar al británico), donde las agencias están vinculadas a los Ministerios por contrato.

- Las relaciones entre política y administración, con tres grandes modelos: de ósmosis o fluidez, donde la esfera política y administrativa se entrecruzan. Es este el caso de los sistemas político-administrativos español y portugués (al igual que los franceses, suecos y alemanes).
- La articulación de un Estado providencia u otro Estado capacitador, implementado a través de estrategias de provisión y/o producción de servicios públicos. España y Portugal comparten un modelo de providencia similar, al igual que Francia, Alemania, Italia y Suecia.
- Finalmente, la ejecución de un estilo político y capacidad de coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En el caso de España y Portugal es clara la coordinación en materia de implementación (no así en la adopción), como en los sistemas de Francia, Alemania, Suecia e Italia.

El contexto de las administraciones públicas, que plantea una serie de diferencias y semejanzas de partida, establece diferencias que se articulan a través de la mezcla de extensión del territorio y la población (densidad), pero también por medio de la presencia del sector público en la economía (como en el bloque anglosajón, Francia y Suecia, y en medio Italia y Alemania) y la fortaleza o debilidad de los gobiernos locales (anglosajones y escandinavos *versus* franceses y alemanes). Ocho son los elementos de análisis propuestos para España y Portugal²⁴¹:

²⁴¹ De los muchos estudios que existen en España sobre el sistema político nos quedamos con el de LÓPEZ MIRA (2004b). Para Portugal, no son tantos los análisis politológicos, por lo que, para su estudio, se podrían revisar los trabajos de LAGARES (2000: 427-451) y LEITE y FERREIRO (2001).

- Ambos son países con Constitución y con una incidencia del sistema político en el administrativo destacada, a través de la producción normativa (por ejemplo, en materia de leyes de reforma de la administración).
- El marco normativo para ambos Estados, parte del derecho administrativo, con influencia en el sistema administrativo como garante del interés general y el bien común. Así, el desarrollo de la burocracia es elevado, existiendo cierta separación entre política y administración.
- Las relaciones entre grupos de interés y Estado, determina un gran peso del corporativismo existente en el conjunto del sistema político-administrativo luso, y de una forma más atenuada en el español.
- El sistema de partidos influye de forma determinante en el subsistema administrativo²⁴², a través de la conformación de la "fuerza gubernamental" (transformación de votos en mayorías parlamentarias y sus coaliciones), lo que determina, tanto en Portugal como en España un sistema pluralista con tendencia hacia el bipartidismo.
- El sistema electoral en ambos Estados, acaba por conformar un modelo de coaliciones a través de la fórmula de la proporcionalidad.
- La religión es otro elemento, que incide igualmente en el subsistema administrativo, sobre todo en la implementación de determinadas

²⁴² De gran importancia para el análisis de los procesos de cambio administrativo y de impacto de la gestión pública, como señala PARRADO (2002: 39): "Fundamentalmente importa saber si se forma un gobierno monocolor y mayoritario o, por el contrario, un gobierno de coalición monocolor y minoritario. La existencia de un gobierno mayoritario facilita la reforma del sistema administrativo y la implantación de las políticas públicas, mientras que las coaliciones gubernamentales normalmente retrasan o incluso obstaculizan las reformas administrativas y la implantación de los programas públicos, como consecuencia de las mayorías respectivas que suponen en el parlamento. Además, la coordinación de los asuntos gubernamentales se consigue a priori mejor con un gobierno monocolor que con una coalición gubernamental. Por tanto, el sistema de partidos y el sistema electoral van a influir en el sistema de adopción de decisiones y en la coordinación del sistema".

- políticas públicas, como son las sociales o educativas. Tanto en el caso portugués como en el español, y dado el predominio de la religión católica, se produce un refuerzo de los niveles regionales de gobierno y/o administración²⁴³; en el caso luso a través de la desconcentración y descentralización administrativa en las Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional²⁴⁴, en el caso español, desde la descentralización político-administrativa en las Comunidades Autónomas.
- El último de los elementos está relacionado con el sistema de gobierno y el Poder Legislativo, donde se reflejan los modelos de gobierno de corte presidencialista o parlamentarista, además del número de cámaras legislativas de que disponen en el país (tanto en su nivel central como en el territorial). En esto se produce una de las grandes diferencias entre los sistemas político-administrativos español y portugués dado el diferente nivel de descentralización ya comentado, la existencia de dos Cámaras legislativas en España (una de ellas de representación

²⁴³ Creemos que son justificativos los argumentos empleados por PARRADO (2002: 39, 40) al señalar que: "... los países europeos de religión protestante (Suecia y el Reino Unido) tenderán a fortalecer los gobiernos locales cuando transfieran competencias nacionales, mientras que los países católicos (Francia, España e Italia) reforzarán los niveles regionales de gobierno. La causa de estas tendencias,..., tiene raíces históricas y está relacionada con la participación de la Iglesia en la prestación de los servicios sociales, educativos y sanitarios y con la configuración organizativa de las iglesias protestante y católica. La iglesia protestante se organiza en torno a la parroquia, por lo que la transferencia de estos servicios al Estado se canalizó a través de las entidades locales. En cambio, la base organizativa de la Iglesia católica es la región eclesiástica (obispado). En los países de tradición católica, la política de descentralización territorial tenderá a reforzar el nivel regional de gobierno. Alemania queda en una situación intermedia, con el sur católico y el norte protestante. Estas diferencias afectaron, por ejemplo, a la política de fusión de municipios alemanes de los años setenta".

²⁴⁴ No existiendo las Regiões Administrativas en la estructura territorial portuguesa, la división rexional actual está coordinada por las CCDR (Decreto-Lei nº 104/2003 de 23 de maio), como entidades administrativas de ordenación territorial con carácter local, esto es, son poder local (autárquico) al igual que municipios y freguesias (vid. OLIVEIRA e FILIPE, 2003).

territorial), y de una única en Portugal, con la excepción regional de Açores y Madeira, que gozan de estatuto de región política.

En último lugar, encontramos los elementos que tienen que ver con la distribución territorial del poder, a través de gobiernos y/o administraciones subestatales, tanto regionales como locales. En este caso podemos mencionar:

- Las diferencias entre administraciones territoriales, cuando observamos el gasto y empleo público territorializado, además de las subvenciones intergubernamentales. Para el caso de ambos Estados tenemos: a) una gran debilidad de los gobiernos subnacionales frente a la administración central, en el caso portugués, con inexistencia de regiones administrativas, sólo dos autónomas, y un poder local atenuado; en el caso español, el conjunto de las Comunidades Autónomas tienen un mayor poder de producción normativa y personal que el Estado Central, siendo los gobiernos locales los más debilitados en el proceso de construcción autonómica; b) con relativa uniformidad de las entidades territoriales (más en el caso de los gobiernos regionales que de los locales); c) unos tipos gobierno local dualista (Alcalde-Presidente y Pleno-Asamblea); d) y unos mecanismos de implantación territorial: basados en el modelo prefectoral, con un Delegado del Gobierno en cada Comunidad Autónoma / Presidente de la CCDR en cada Região, que dirige la administración periférica del Estado. Este es un modelo de gran presencia en Portugal, y de menor calado en España, en virtud del extenso e intenso desarrollo autonómico.

- La integración vertical y horizontal, que muestra el reparto de poder en el territorio, y que se puede analizar desde dos tipos de mecanismos: a) para el primero de los casos, los mecanismos de integración vertical, encontramos en España y en Portugal un modelo de integración en la periferia (delegado del gobierno o prefecto y participación de los electos locales en el ámbito nacional); que para el caso español tiende a desarrollar el modelo horizontal a través de los mecanismos de cooperación intergubernamental que desarrolla la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas (por ejemplo a través de la Conferencia de Presidentes Autonómicos); b) en el segundo de los casos, asistimos en ambos Estados, a intentos de desarrollo efectivo de mecanismos de integración horizontal (a través de fusiones locales), aunque lo que realmente funcionan son los mecanismos de asociación de municipios, con diferentes versiones e intensidades en ambos casos.

4.1. Puntos en común y asimetrías en los sistemas político-administrativos portugués y español

Pese a las similitudes de los sistemas políticos y administrativos y la proximidad, España y Portugal mantienen diferencias sustanciales en cuanto a la organización territorial de poder; con el consiguiente desarrollo de asimetrías en el momento en el cual ambos Estados entran en contacto para cooperar, como es el caso de la cooperación transfronteriza y territorial (como veremos más adelante).

De ahí la importancia que le hemos concedido al marco comparado, que esperamos haya aclarado algunas cuestiones previas, de indudable incidencia para nuestro objeto de estudio.

Hay que comenzar diciendo que Portugal y España son un producto político-administrativo de su época, ya que tras superar en los años 70 las respectivas etapas de dictadura militar que las mantuvieron alejadas del conjunto de Estados de su entorno. Su ingreso en la OCDE primero (ambos en 1961) y veinte años después en la Unión Europea (ambos en 1986) ha provocado su salida definitiva de la autarquía y la participación en los grandes foros de decisión regional y mundial (y viceversa).

Sin embargo, y dicho esto, concluyen aquí las similitudes y comienzan las diferencias, que son asimetrías claras en algunos casos. Por resumir el estado de la situación, y concretar el escenario en el cual han sido desarrollados los procesos de reforma-modernización en España y Portugal, y la influencia de estos en la GPL y GL, habría que decir que:

1. Aunque España y Portugal parten de un modelo de sistema político y administrativo similar, la construcción de ambos elementos ha sido fruto de su propia evolución democrática, producida en las últimas tres décadas:
 - Los dos Estados se dotan de un modelo constitucional, aunque bajo fórmulas republicanas Portugal y monárquico-constitucionales España; con un modelo de ejecutivo dual (Presidente de la República y Primer Ministro) y un sistema parlamentario unicameral en el caso del

primero; y un modelo de ejecutivo presidencialista y sistema parlamentario bicameral en el segundo, que da entrada a una suerte de peculiar representación territorial. El peso del derecho administrativo se deja sentir en la construcción del aparato burocrático estatal en ambos casos, con una ligera separación entre política y administración, entre Gobierno y la estructura ministerial (central, nuclear, periférica y funcional en los dos casos). El sistema electoral y de partidos juega un papel destacado en Portugal y España, donde con el paso de los años se evoluciona del pluralismo al bipartidismo, apoyado, sin duda, en los mecanismos de la proporcionalidad corregida.

- En ambos casos encontramos modelos de decisiones e implementación basadas en la jerarquía, con un Portugal caracterizado como Estado unitario y una España denominada de las Autonomías. A partir de aquí, las diferencias son notables con énfasis en la construcción de modelos de administrativos que, con influencias de la OCDE, conducen hacia estados desconcentrados, desregularizados, privatizados y con base en mecanismos de mercado y sistemas de ejecución tipo agencia; caso este, de mayor desarrollo en España que en Portugal, desde el año 2006.

2. Tenemos pues, con poco margen a los debates, que donde mayores asimetrías se producen entre Portugal y España es en relación con el sentido, el papel, las funciones y las características que tienen las administraciones territoriales, subnacionales, subestatales o no centrales, en uno y otro Estado. De esta forma, ambos Estados han desarrollado sus experiencias en materia de descentralización político-

administrativa, con resultados desiguales: fallida en el caso de la regionalización política en Portugal²⁴⁵; con éxito en el desarrollo autonómico español²⁴⁶, pero con ciertos tintes de fracaso en su modelo político local:

- Portugal. Pese a denominarse formalmente Estado Regional (con la mencionada salvedad de Açores y Madeira), con una concepción unitaria e uniforme de la estructura territorial que descansa sobre la desconcentración administrativa ejecutada a través de las CCDRs; donde los Gobiernos locales tienen un peso reducido en materia de gasto y empleo público, manteniendo una autonomía también limitada en materia de autoorganización, decidida por los Presidentes de las câmaras municipales y sus Asambleas.
- España. La situación en el Estado español difiere sustancialmente del luso, ya que existe una configuración real de la descentralización político-administrativa a través de las Comunidades Autónomas, auténticas ejecutoras del Estado de bienestar, en detrimento del poder local (CARRILLO, 1994: 1-34), sometido normativamente a estas. Es así como adquiere todo su sentido el Estado multinivel, con

²⁴⁵ Como se puso de manifiesto tras el Referéndum celebrado el 8 de noviembre de 1998 sobre la regionalización en Portugal, que contó con un 49,16% de participación, y un 63,47% de voto negativo a la primera pregunta ("Estaría de acordo coa creación de rexións administrativas?"), y un 64,01% a la segunda ("Estaría de acordo na creación da rexión administrativa da zona na que está censado?"); vid. LÓPEZ MIRA, 2001: 112-197.

²⁴⁶ GALLEGO y SUBIRATS (2002: 3), lo subrayan señalando lo siguiente: "El proceso de descentralización política y administrativa que se inició en España con la transición democrática de mediados de los años setenta ha presentado una extensión e intensidad sin precedentes en la historia del país. Ha convertido a un Estado inicialmente unitario en uno de los más descentralizados de Europa. Si se sigue al ritmo previsto, en veinte años las comunidades autónomas habrán pasado de no existir a gestionar más de una tercera parte del gasto público del Estado, dirigirán a cerca de un millón de empleados públicos y aprobarán e intentarán hacer cumplir alrededor de tres mil leyes. Todo ello desde instituciones que dirigen dos centenares de consejeros y presidentes autonómicos y más de un millar de parlamentarios".

esferas de competencias repartidas entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, y, en menor medida los gobiernos locales (con menor peso en gasto público que cualquiera de los otros dos niveles de gobierno, pero con un porcentaje de empleo público ligeramente superior al nivel central, no así el regional que dobla en número a cualquiera de las otras dos estructuras de personal).

Porque, en definitiva la GPL y la GL, son fruto de las interacciones producidas en ambos sistemas políticos, responden al contexto de las administraciones públicas multinivel de cada Estado, y se introducen de forma variada, con resultados dispares, en el heterogéneo mundo regional y local de España y Portugal.

Pasemos a analizar esta realidad un poco más en profundidad.

5. Implicaciones de los sistemas político-administrativos y los procesos de cambio en la gestión pública local y la gobernanza local en los respectivos estados

Recuperando las tensiones, las respuestas y las consecuencias que PARRADO (2002: 218-250) nos ha dibujado, tenemos que dichas presiones han sido reproducidas en cada uno de los dos sistemas administrativos que nos ocupan, si bien de forma dispar, con intensidades y tiempos diferentes.

Esto ha provocado una lógica asincronía en los procesos de reforma y/o modernización que España y Portugal han asumido como propios en sus respectivas agendas políticas y administrativas de las últimas dos décadas. Si a ello unimos las claras asimetrías que se producen en el ámbito territorial de los Estados peninsulares, acabamos de esbozar un panorama que deberá ser tratado con cautela y bajo las siguientes premisas:

1. España y Portugal realizan conceptualizaciones similares sobre la reforma-modernización local.
2. Los ritmos de modernización varían en intensidad y medidas a lo largo de las legislaturas de ambos gobiernos constitucionales.
3. Los modelos y mecanismos de gestión desarrollados son coincidentes con los propuestos por la OCDE y los Estados de nuestro entorno.
4. Existen diferencias entre los liderazgos modernizadores en España y Portugal. En el primero de los casos, y ante la lógica de la descentralización político-administrativa, las agendas de la modernización son múltiples y dependientes de cada uno de los niveles de gobierno de forma indistinta; la capacidad de autoorganización de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los más de 8.000 Gobiernos locales (excluyendo a las Diputaciones Provinciales), determina el impulso, formulación, diseño e implementación de modelos de modernización administrativa diferentes, aunque con parangón en los propuestos por la OCDE, la Unión Europea o los organismos internacionales de gestión (de la calidad, por ejemplo).

Vayamos por partes.

5.1. Reformas y modernizaciones en Portugal y España

En su momento, introdujimos el marco teórico de los procesos de reforma-modernización, sin embargo, y como con casi todos los conceptos que llevamos manejado en la presente investigación, españoles y portugueses usan los términos de forma similar aunque de manera diferente, esto es, unos emplean reforma y otros, modernización, como vemos a continuación. Además en los dos Estados peninsulares estos procesos de cambio administrativo se producen de forma paralela en sus diferentes niveles territoriales de gobierno, siendo en ellos caracterizados indistintamente como reforma o modernización, según el gobierno y administración impulsor del proceso.

De esta forma, en España se evoluciona del concepto de reforma al de modernización en virtud de la necesidad de adaptación de las organizaciones públicas predemocráticas a los nuevos marcos político-administrativos democráticos y comunitarios: Como señala BAÑÓN (1993: 15)²⁴⁷ al objeto de adaptar "... al nuevo sistema político y paliar las disonancias más escandalosas entre el sistema democrático y la administración de raíces autoritarias. La modernización, es para adaptar la administración al objetivo de la competitividad económica de España en la Europa Comunitaria". Pero además de incorporar a las organizaciones a la modernidad, existen otros elementos que deben ser valorados cuando hablamos del ámbito público

²⁴⁷ Aunque esta distinción se nos antoja un poco limitada a la variable económica, no incluyendo las territoriales, las democráticas y las de gestión, además de no incorporar los procesos de cambio que se iniciaron tanto en España como en Portugal en plenas dictaduras militares, ya que en esas décadas ambos Estados acometieron transformaciones que fueron definidas como tales, como luego mostraremos, entendemos que es un buen punto de partida conceptual; vid. supra BAÑÓN, 1993: 9-20.

como son sus principios y valores, por esta razón NALDA y CARRILLO (1993: 26) subrayan que la modernización de la administración pública española (General del Estado) comprendería tanto el cambio en los instrumentos de gestión de las organizaciones públicas (visto en el apartado anterior de los aspectos técnicos) como el cambio en la cultura de dichas organizaciones, introduciendo en ellas valores de gestión y de responsabilidad.

En Portugal, y a todos los efectos, se considera reforma y modernización como "... um processo de mudança, destinado a ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo, em sintonia com as pressões do ambiente político e social, ultrapassando as clivagens e falta de comunicação nas relações entre os cidadãos e a administração do Estado (Filipe Araújo, 1993). Envolve, assim, a mudança de estruturas administrativas, redução do sector público e da intervenção do Estado, flexibilidade de gestão e alteração de processos e novo relacionamento entre a Administração e os cidadãos, agora considerados clientes e consumidores dos serviços públicos (Rocha, 1995)" (OLIVEIRA, 2001: 74)²⁴⁸. Esta amplia definición de OLIVEIRA, recoge las propuestas que sobre reforma administrativa ya se realizaron en sede de Naciones Unidas en los años 80²⁴⁹ y en la Unión Europea, desde las propuestas del Consejo de Europa. Como podemos observar, los autores portugueses usan preferentemente el concepto de reforma, englobando en él al de modernización que, en todo caso, y citando a CAIDEN (1991), implica lograr un gobierno efectivo, una administración del

²⁴⁸ Vid. supra OLIVEIRA, 2001.

²⁴⁹ "uso deliberado da autoridade e influência para aplicar novas medidas a um sistema administrativo com vista à mudança dos seus objectivos, estruturas e procedimentos" (United Nations, 1983: 1)"; vid. ARAUJO, 2001: 60-63.

Estado más eficiente y una gestión pública más dinámica, productiva y honesta (ARAUJO, 2001: 60-63).

5.2. Procesos de modernización administrativa en España y Portugal

Pero, ¿cómo han resultado estos procesos de cambio administrativo en cada uno de los dos Estados?, ¿qué podemos aprender de ellos en relación con la gestión pública y la gobernanza local?

Vemos como en ambos casos las reformas-modernizaciones han estado imbuidas de las líneas de acción proyectadas por la OCDE a lo largo de las últimas décadas, caracterizadas por (OLIVEIRA, 1991: 189-200; ARAÚJO, 1993: 174-208; OLIVEIRA, 2001: 93-119; OLÍAS, 2002: 367-393): las privatizaciones, desregulaciones, mejora de la relación con el ciudadano y consolidación de estructuras estables capaces de gestionar la modernización. Porque lo que parece cierto es que todos los gobiernos²⁵⁰ quieren su plan de modernización administrativa²⁵¹, o como diría ARAUJO

²⁵⁰ Independientemente su ideología política, ya que los planes y programas de reforma-modernización administrativa introducen juicios de valor en el momento de su formulación influidos sin duda por la relación que en este momento se establece entre el Estado y la Sociedad (Modelo de Bienestar). Esta es una de las razones por la que VILLORIA (1996: 18) asegura que "la modernización de la administración no es el resultado de un descubrimiento racional y democrático de la verdad objetiva... Los discursos modernizadores son inherentemente políticos e ideológicos, y su construcción es el fruto de la conquista política de una verdad desde la primacía comunicativa y de poder, no de la conquista científica".

²⁵¹ De ahí que debemos tener presente su metodología (VILLORIA e IGLESIAS, 2000: 199-231), además de sus aspectos positivos pero también los contrarios, ya que es habitual el choque, entre otros, de la política y la administración en un entorno de transformación administrativa. DERLIEN (1996: 135), resume el conflicto de forma magistral: "El personal de la administración central espera normalmente con curiosidad la llegada de un nuevo ministro, para ver cuanto tardarán en educarle a manejar la burocracia y en hacerle aceptar los puntos de vista políticos del departamento".

(2001: 61)²⁵², en palabras de CAIDEN (1991), "... a reforma administrativa tem um lugar permanente na Administração Pública e uma prioridade cada vez maior no Governo, não apenas por causa da melhoria da performance administrativa mas para que melhores governos possam realizar o sonho e ambições do homem. Ela deve-se tornar numa actividade contínua e não meramente num evento periódico ao qual os governos recorrem em situações de ruptura".

Sin embargo, en cada Estado han admitido peculiaridades fruto de su particular devenir político administrativo.

Para el caso de España, nos encontramos con antecedentes de reforma administrativa de carácter eminentemente tecnocrático, ya desde finales de los años 50 (CRESPO, 1985: 357-368²⁵³). Pero no será hasta los años 80, en pleno proceso de democratización e inclusión del Estado en las estructuras comunitarias, cuando la modernización se abra paso con fuerza en las Administraciones Públicas españolas. El punto de partida lo podemos situar a finales de los años 80 con el documento "Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado" (1989), auténtico vademécum de los gerentes de la Administración General del Estado. A partir de este momento, sucesivos han sido los informes y documentos, normas y acuerdos que han situado el proceso de modernización administrativa en la agenda de la organización central del Estado

²⁵² Vid. *supra* ARAUJO, 2001: 60-63.

²⁵³ Clarificador resulta la descripción del inicio del proceso realizada por CRESPO (1985: 360): "En la tarde del 27 de febrero de 1957, el Ministerio de Información y Turismo facilitaba la siguiente nota oficial: "<<.Es voluntad del Gabinete proseguir la reforma administrativa del Estado, iniciada con el nuevo régimen de la Administración central, con el fin de perfeccionar la estructura orgánica, el procedimiento, los métodos de trabajo y el personal de nuestra Administración>>".

(CANALES, 2002: 85-90; SAÍNZ, 2004), y que llegan hasta nuestros días²⁵⁴. A estos planes no han sido ajenos ni los Gobiernos regionales (BALLART y RAMIÓ, 2000: 270-287; RAMIÓ y SALVADOR, 2002: 99-133), ni los Gobiernos locales (CARRILLO, 1991: 175-177).

En Portugal el escenario modernizador reúne características similares, aunque con peculiaridades propias de su espacio político-administrativo (GONÇALVES, 2000; OLIVEIRA y ARAUJO, 2006: 1-33), y que OLIVEIRA (2001: 93-119), distribuyendo el cambio a lo largo de 4 fases, desde el inicio del período democrático en 1974:

- 1974-1985: La reforma administrativa y la Revolução de Abril de 1974.
- 1985-1995: Revolución managerial de la Administración Pública.
- 1996-2002: La Reinención de la Administración Pública.
- 2002-2005: La Reingeniería en la Administración Pública.

Sin entrar en profundidad en el proceso de cambio y los mecanismos específicos establecidos para lograr el objetivo de la transformación de la

²⁵⁴ Entre ellos destacan los siguientes: "La modernización de los procedimientos de actuación de la Administración Pública. Estudio DELPHI" (1990); "El Plan para la modernización de la Administración Pública" (1992); Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (y su modificación por Ley 4/1999); Acuerdo Administración-Sindicatos para 1995-1997; Creación de la Ventanilla Única (1997); Ley 16/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; Creación de la Comisión Interministerial de Recursos Humanos en el Sector Público Estatal (1997); Real Decreto 1529/1999, de 16 de julio, que implanta las Cartas de Servicios; Acuerdo Administración-Sindicatos para 1997-1999; Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos "Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos" (2000); "Estudios para la reforma de la Administración Pública" (Grupo de Expertos para el Estudio de las Principales Líneas de Reforma de las Administraciones Públicas, Ordena APU/1014/2003; vid. SÁINZ, 2004; Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado; Programa Moderniza (2006-2008); o Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Administración Pública portuguesa (OLIVEIRA, 2001: 93-119; CARAPETO y FONSECA, 2006: 30-32)²⁵⁵, parece que podemos destacar que, al igual que en España, las reformas y modernizaciones han llegado para quedarse, habiendo sido implementadas en la gran mayoría de los niveles de Gobierno y Administración territoriales, incluidos los locales, a través de una enorme cantidad y variedad de técnicas de gestión con resultados desiguales.

5.3. Modelos y técnicas de gestión pública más utilizados en España y Portugal

A lo largo del capítulo II hemos tenido ocasión de abordar en profundidad aquellas cuestiones clave que tienen relación con las técnicas de gestión, de modo tal que creemos haber mostrado la gran complejidad a la hora de analizar el conjunto de mecanismos de mejora organizativa que han venido desarrollando las instituciones y organizaciones públicas a lo largo y ancho del mundo en los últimos años.

²⁵⁵ Destacando, entre otros: la creación de las estructuras básicas de gestión de la modernización administrativa como el Instituto Nacional de Administração Pública (INA), el Centro de Estudos e da Formação Autárquica (CEFA), el Gabinete de Estudos da Reforma Administrativa (CECRA) y el Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA); aprobación de normas relacionadas con la calidad como el Decreto-Lei nº 166-A/99, de 13 de maio, que crea el Sistema de Qualidade em Serviços Públicos, o el Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de abril, a través del cual se regulan las relaciones de la Administración con el ciudadano; creación de las Lojas dos Cidadãos o los Livros de Reclamações; puesta en marcha de organismos como el Instituto para a Inovação na Administração do Estado (IIAE), la Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC), o el Conselho Consultivo da Reforma; las aprobaciones sucesivas del Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local, de la Lei-quadro dos Institutos Públicos, y de la Organização da Administração Directa do Estado; o más recientemente, la aprobación del Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), el Programa de Restruturação de Administração Central do Estado (PRACE), o el Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (SIMPLEX).

Fuimos, así, capaces de plantear en el apartado de reflexión los problemas metodológicos que estas técnicas incorporan, estudiando más en detalle la gestión de la calidad; por lo que, y a los efectos de plantear de forma sumaria los modelos y técnicas de gestión pública más reconocidos y utilizados por las administraciones públicas españolas y portuguesas, creemos que debemos fijar nuestro análisis igualmente en una de ellas.

La elección pues, siguiendo este planteamiento, vuelve a recaer sobre la calidad, como modelo y técnica (JUANES y BLANCO, 2001: 3)²⁵⁶ del que se valen las organizaciones públicas para introducir los principios de la mejora continua en sus estructuras administrativas. De esta forma, consideramos la gestión de la calidad como un estadio evolucionado de mejora organizativa y de procesos, a la que, de forma general, llegan los gobiernos y administraciones locales tras la implementación de otros procesos de cambio, reforma o modernización.

La literatura internacional, española y portuguesa es lo suficientemente prolija como para no hacer de ella un listado interminable de citas, referencias y posicionamientos académicos, que, además, han sido referidos en apartados anteriores.

²⁵⁶ En palabras de los dos autores JUANES y BLANCO (2001: 3), "Si nos preguntamos por el significado de modelo podremos observar diferentes formas de definir este concepto que, sin embargo, podemos resumir como "una descripción simplificada de la realidad que nos permite comprenderla, analizarla y modificarla". Por otra parte, si prestamos atención al término calidad encontraremos muchas más definiciones todavía si cabe, que del término anterior. Tradicionalmente, se ha entendido por calidad la "propiedad o conjunto de propiedades inherentes a un producto o servicio obtenido en un sistema productivo que permiten apreciarlo de forma igual, mejor o peor que los restantes de su categoría".

Porque lo que nos resulta más destacable en relación con nuestro objeto de estudio, es analizar qué modelos y técnicas de gestión de la calidad han sido y son, generalizados para su uso por parte de todo tipo de niveles de gobierno y nivel territorial de actuación, en España y Portugal.

Y es que, intentando salvar los muros que son levantados con cada modelo y técnica implementado en una organización pública, contemplamos, con la perspectiva que dan los años, el gran trabajo realizado por un buen número de políticos y técnicos de diferentes niveles de gobierno (central, regional y local), en España y Portugal, a través de la participación activa en instituciones, asociaciones y foros²⁵⁷ que se dedican a debatir sobre el futuro de la gestión en los ámbitos públicos; el concurso en premios que reconocen la labor de mejora (LÖFFLER, 1996: 36-66; OLIVEIRA, 2006: 78-96)²⁵⁸; la intervención en comités de normalización y certificación de

²⁵⁷ Empezando por el "Grupo de Servicios Públicos Innovadores" de la Unión Europea y continuando los diferentes foros que tienen lugar en España y Portugal implicados en la cultura de la gestión pública y privada, donde el nexo es la gestión de servicios públicos, y el valor la interconexión entre instituciones y empresas para lograr mejorar los sistemas de mejora continua de las organizaciones. Entre ellas en España: Asociación Española para la Calidad; Club de Gestión de la Calidad; Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos (OCSP); Agencia Española de Evaluación y Calidad (Ministerio de Administraciones Públicas). En Portugal: Sistema Nacional de Gestão da Qualidade; Conselho Nacional da Qualidade; Sistema Português da Qualidade; Instituto Português da Qualidade.

²⁵⁸ Asociados a los sistemas de reconocimiento público e internacional de la calidad que han sido fomentados por instituciones internacionales, incluso por los mismos Estados. En el caso de las primeras, encontramos premios como Deming (Japón), Baldrige (Estados Unidos de América), Europeo a la Calidad (Unión Europea), Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, ECOSOC), European Public Sector Award (EPSA; European Institute of Public Administration, EIPA), Academia Speyer (Alemania), Charter Mark (Reino Unido). Dentro de ellos: España (Premios de Calidad por la Administración General del Estado); Portugal (Concurso para la Calidad en el Servicio Público). Incluso la administración local tiene sus premios en Portugal (Prémio Nacional de Excelência Autárquica o el reconocimiento a las Boas Práticas de Modernização Administrativa Autárquica) y Galicia (Premios de Iniciativas de Melhora da Qualidade das Entidades Locais).

sistemas de gestión²⁵⁹; o la colaboración entre niveles de administración para el desarrollo de modelos de gestión comunes (RUÍZ, 2006)²⁶⁰.

Con base en toda esta amplia gama de marcos de incentivos, comités, sistemas de gestión de la calidad, surgen los diferentes modelos y técnicas de gestión de la calidad. Y es que existen muchos criterios de clasificación donde los criterios de excelencia agrupan las iniciativas de los premios, o la calidad engloba modelos basados en los sistemas de autoevaluación (EFQM y CAF) y de normalización y certificación (ISO)²⁶¹. De ahí la necesidad de organizar con un poco más de claridad este complejo panorama, para lo que procedemos a agruparlos según los siguientes tres "metamodelos":

- Los modelos de gestión de la calidad. Para JUANES y BLANCO (2001: 4) tenemos que un modelo de calidad resultaría "La agrupación de manera ordenada y racional de los elementos sobre los que se fundamenta la prestación de servicio de calidad que satisfagan las necesidades de los diferentes grupos de interés (stakeholders) optimizando el uso de los recursos internos". En ellos podríamos incluir todas las normas de autorregulación (voluntarias) conducentes a la normalización y la certificación de la gestión la calidad en los procesos, tanto en las

²⁵⁹ Como ocurre con la española Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR: 2004), o de la portuguesa Instituto Portugues de Acreditação.

²⁶⁰ Como veremos posteriormente, es el caso del Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (EVAM) basado en los presupuestos de la mejora continua y diseñado por técnicos del Ministerio de Administraciones Públicas; modelo al que se ha sumado la Federación Española de Municipios y Provincias, para que puedan aprovechar sus experiencias los técnicos de las Administraciones locales españolas. O el ejemplo del Programa SIMPLEX impulsado por la Unidade de Coordenação de Modernização Administrativa, y en la que se coordinan iniciativas de mejora de servicios públicos entre Ministerios e incluso Gobiernos locales.

²⁶¹ "La certificació acostutna a culminar el compliment d'un conjunt de normes preestablertes (les ISO 9000, per exemple); en canvi, l'autoavaluació constitueix un procés de millora contínua sense fi"; vid. GRIMA y TORT-MARTORELL, 2004: 3.

- organizaciones públicas y privadas, como en las de productos y de servicios; entre ellas, las contempladas en los catálogos de las organizaciones de normalización y certificación europeas (incluidas las españolas y portuguesas), como es el caso de las Normas ISO de calidad, medio ambiente o prevención de riesgos laborales.
- Los modelos de autoevaluación. Este tipo de técnicas se diferencian de los anteriores modelos de calidad en que, además de ser normas de autorregulación, son normas de autoevaluación basadas en la mejora continua²⁶², según los presupuestos de DEMING y sus cuatro principios de planificar, hacer, verificar y actuar (*plan-do-check-act* o PDCA). Entre ellos destacan los ya mencionados premios EFQM (LÓPEZ, 2000), el modelo del CAF (AGENCIA DE EVALUACIÓN Y CALIDAD, 2007: 1-108), las Cartas de Servicios (INAP, 1995: 1-99), el modelo SERVQUAL (MAP, 2006), o el Modelo Ciudadanía (FEMP, 2002b).
 - Otros modelos de buenas prácticas o premios, relacionados con la calidad. A modo de *cajón de sastre*, se puede establecer una última categoría basada en los instrumentos que pone a disposición de la gestión el *benchmarking* (ARMIJO, 2004: 1-18)²⁶³, y del que se podrían extraer las denominadas "buenas prácticas" (LÖFFLER, 2000: 191-204). Los gobiernos y administraciones locales se han hecho eco de este tipo de aproximaciones a la gestión de la calidad, donde entrarían experiencias

²⁶² Existe muchas definiciones de mejora continua, aunque nos quedamos con la que desarrolla la FEMP en el marco de sus estudios sobre gestión pública en los últimos años, ya que entendemos tiene perfecta validez "... el incremento continuo de la satisfacción del usuario, en base a una actividad constante de aplicación de pequeños pasos de mejora, integrada en el ciclo anual de la planificación de las actividades de cada Organización"; vid. FEMP, 2002a: 2.

²⁶³ Como señala ARMIJO (2004: 4), citando el informe de HELGASON (1997), "International Benchmarking. Experiences from OECD Countries". el "Benchmarking es entonces, basarse sobre los estándares de desempeño, pero lograrlo por la comparación de resultados o procesos, identificando la mejor práctica e iniciando procesos de mejoramiento".

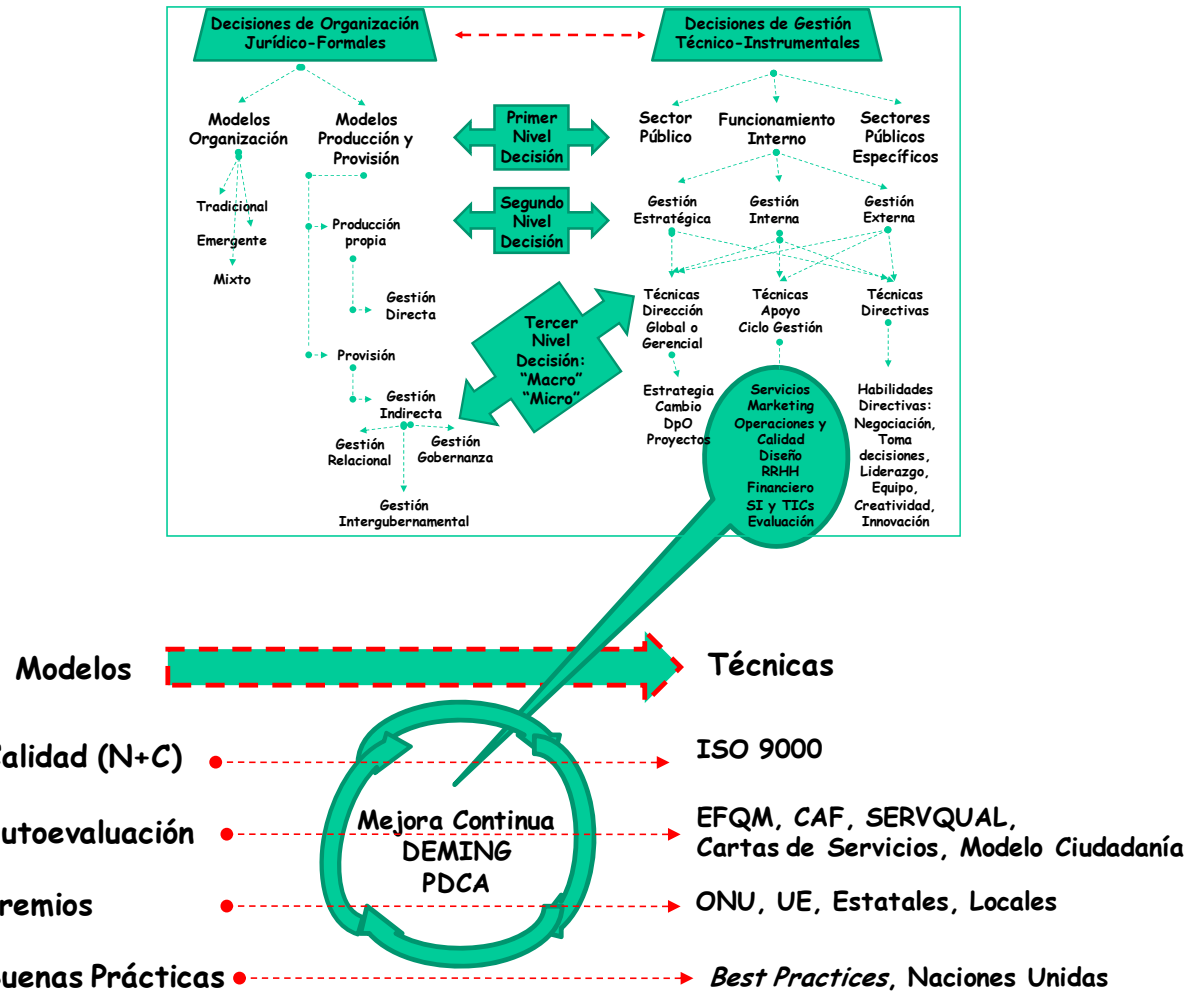
de todo tipo²⁶⁴, tal y como la definen para el ámbito local YSA, CORTADA y CRUSELLAS (2003: 7): "Una Buena Práctica es cualquier actuación o experiencia implantada, impulsada por una administración local, basada en un proyecto y una planificación previos, que responde de forma innovadora y satisfactoria a una problemática del contexto, ya sea por razón de una nueva materia de actuación o por una metodología de excelencia". Una institución impulsora de este tipo de buenas prácticas locales es la Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, que realiza una selección y difusión de estas iniciativas a través de su Banco de Buenas Prácticas²⁶⁵. El único requisito para que pudieran ser denominadas como tales, implicaría que estas experiencias tuvieran éxito y fueran capaces de ser reproducidas en otras organizaciones públicas; en este caso, tal y como señala JENNINGS (2007: 73-80): "Bendixsen & Guchteniere (2003) suggest one useful definition, indicating that the term "relates to successful initiatives or model projects that make an outstanding, sustainable, and innovative contribution to an issue at hand" (p. 677). They continue, "[Best practices are] about accumulating and applying knowledge of what is working and not working in different situations and contexts" (Bendixsen & Guchteniere 2003, p. 678)".

Un resumen de esta tipología de modelos la exponemos a continuación en la figura 3.2. (ver página siguiente):

²⁶⁴ A nivel mundial es recomendable la visita a la página de Naciones Unidas que se dedica a promocionar las buenas prácticas en el ámbito local, a través del Programa "Best Practices & Local Leadership Programme; <http://www.bestpractices.org/blpnet/BLP/bpnews/June2005.htm>

²⁶⁵ "Una base de datos, consultable por internet, que recoge y difunde experiencias innovadoras de gobierno, gestión y prestación de servicios en el ámbito local"; YSA, CORTADA y CRUSELLAS (2003: 7); http://www.bancdebonespractiques.org/index.php?tipo_practica=bona

Figura 3.2. Modelos y Técnicas de Gestión de la Calidad en España y Portugal



Fuente: elaboración propia.

Tras estos planteamientos, podemos decir que la mejora continua y la calidad, como ejemplos de técnicas gerenciales que tienen su propio espacio en el ámbito público español y portugués, han dejado sus huellas en el nivel local de gobierno y administración.

En este sentido, encontramos en ambos Estados interesantes propuestas de análisis sobre la gestión pública local, que han dado como resultado documentos de trabajo fundamentales para el buen desempeño de estas técnicas en el ámbito de los gobiernos y administraciones locales. Muchos son los actores estatales, regionales e incluso locales que han apostado por investigar, coordinar, negociar, gestionar modelos y experiencias de gestión pública local, pero creemos que hay dos especialmente relevantes en Portugal y España:

- En el caso español²⁶⁶, vemos como las iniciativas continuadas de la FEMP a lo largo de la presente década, a través de su Comisión de Modernización y Calidad²⁶⁷, promueve la cultura de la calidad entre sus asociados, fomenta la cooperación en materia de modelos y técnicas de gestión, se posiciona, en definitiva, como actor estratégico en este tema. En el conjunto de las Comunidades Autónomas, es importante destacar la labor que ha venido desarrollando la Escola Galega de Administración Pública de la Xunta de Galicia en materia de investigación y prospectiva

²⁶⁶ Existen iniciativas destacadas en los niveles autonómicos de gobierno, pudiendo señalarse los ya mencionados de la Diputación de Barcelona, o el más reciente de la Escola Galega de Administración Pública, a través del Observatorio do Goberno Local (<http://egap.xunta.es/investigacionLineasEficienciaObservatorio.php>).

²⁶⁷

http://www.femp.es/index.php/femp/areas_de_gesti_n/gobierno_local_y_funcion_publica/modernizacion_y_calidad

sobre los gobiernos y administraciones locales en Galicia, ya que en los últimos tres años (CAÍNZOS y CORRALES, 2008: 1-29) ha sido capaz de crear un "Observatorio sobre el Gobierno Local", además de comenzar los trabajos para el desarrollo de un banco de buenas prácticas similar a la de la citada fundación y en colaboración con entidades privadas como la Fundació Pi i Sunyer y la Escuela para las Administraciones Públicas Caixanova²⁶⁸.

- En Portugal, el actor central es la Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), cuya dependencia orgánica, hasta fechas recientes, ha recaído en departamentos ministeriales, hasta que en la actualidad se ha incorporado a la Presidência del Conselho de Ministros (Secretário Estado Adjunto e da Administração Local). El papel del DGAL ha sido clave porque desde 1998 lleva desarrollando un exitoso programa de "Modernização Autárquica. Boas práticas", gestionados en cada una de las Regiones por las respectivas CCDR, implementado acciones como el Prémio Nacional de Excelência Autárquica o el reconocimiento a las Boas Práticas de Modernização Administrativa Autárquica. Pese al modelo centralista de toma de decisiones que adopta el Estado portugués en virtud de su organización territorial del poder, no es deseñable el papel que la Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), juega en la estrategia del Estado para la difusión y ayuda a la implementación de los programas de modernización administrativa local, como ocurre con el SIMPLEX (Protocolo entre o Governo e a ANMP no âmbito do *Programa Simplex Autárquico*, Julho de 2008).

²⁶⁸ <http://egap.xunta.es/investigacionLineasEficienciaObservatorio.php>

Pero como vamos a intentar mostrar en el Capítulo IV, no sólo los actores centrales y no centrales (HOCKING, 2004: 395-426), llevan a cabo la labor del fomento de la gestión de la calidad para los Gobiernos Locales, también las entidades de cooperación transfronteriza que se mueven a uno y otro lado de las fronteras de España y Portugal, son capaces de fomentar, impulsar, incluso, definir modelos de gestión pública y gobernanza local. Entre ellos, y de forma destacada, aparece el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, que será objeto de especial análisis.

6. ¿Innovación o isomorfismo en la gestión pública y gobernanza local en España y Portugal?

En el ecuador de la Tesis Doctoral, hemos conseguido alcanzar el momento de las conclusiones en relación con el cambio administrativo, las modernizaciones y/o reformas que el conjunto del sector público de nuestro entorno ha venido implementando a lo largo de estas últimas casi tres décadas.

Tras los argumentos ofrecidos con anterioridad, apostamos por dar sentido a la proposición que se corresponde con el capítulo III, donde planteamos la posibilidad de que las prácticas de mejora en los gobiernos y administraciones locales hayan evolucionado del isomorfismo (SALVADOR y RAMIÓ, 2002: 107) hacia la innovación (BALLART, 2001: 9-39), definida por LONGO (2007: 3, 4) "la producción de cambios en los contenidos, estructuras o modos de hacer de las AP, capaces de crear, en forma significativa, valor público, en el sentido que cobra esta expresión en la

obra, ya clásica, de Moore (1995). Esta perspectiva asume que los conceptos de eficacia y eficiencia se hallan imbricados en el ámbito público (KOCH y HAUKNES, 2005: 1-102)²⁶⁹, por atributos que derivan de las peculiaridades de los procesos de creación y evaluación del valor público, diferentes de aquellos que operan en el ámbito privado. Así, las consideraciones de calidad democrática, equidad, seguridad jurídica, inclusión social y otras que forman parte de esta peculiaridad obligan a los gestores públicos a tener en cuenta criterios de evaluación nada sencillos ni mecánicos, y vuelven, como es sabido, especialmente compleja la tarea de medir la eficacia y eficiencia de la acción pública”.

Esta innovación no implica sólo una dimensión técnica o administrativa (SÁNCHEZ, 2007: 1-17)²⁷⁰, sino también de diseño político, la introducción de valores y principios de lo público; porque como comenta METCALFE (1996: 91, 92): “La diferencia entre innovación e imitación en la gestión pública ha quedado clara ahora. El esfuerzo imitador de la reforma de la gestión en el gobierno se concentra en adoptar y adaptar ideas propias de la gestión privada, o bien de otro tipo de gestión, para mejorar capacidades micro organizacionales. Como resultado de esta acción las organizaciones

²⁶⁹ Recuperando el Programa PUBLIN, mencionado en el capítulo anterior, destaca la contribución de una serie de especialistas sobre innovación encargados de enmarcar los conceptos, tipos, características y metodologías para el sector público, como es el caso de los citados HAUKNES y KOCH (2005:1 -102), también de HALVORSEN, HAUKNES, MILES y ROSTE (2005: 1-69), o ROSTE (2005: 1-39).

²⁷⁰ “La innovación administrativa es el medio para mejorar el desarrollo de la administración pública, es decir, el desarrollo es el fin a alcanzar en las innovaciones administrativas (Ospina, 1993). La innovación administrativa comprende aspectos como una mejoría en la coordinación, tanto entre las unidades administrativas en los niveles horizontal y vertical. La coordinación permite una mejora en la jerarquización de la gestión pública. En el proceso de innovación se requiere un mejoramiento en la gestión de los recursos humanos (Ávalos, 1995). Otro punto de la innovación es la descentralización y desconcentración. Ambas políticas responden tanto a criterios administrativos como político-institucionales. En los primeros, se encuentra el fortalecimiento de las gestiones locales con una elevada participación ciudadana (Lahera, 1994)”, vid. SÁNCHEZ, 2007: 4.

individuales aumentan su capacidad para gestionar el cambio incremental. El esfuerzo innovador de la gestión pública como un macro proceso es desarrollar nuevas y distintivas capacidades macro organizacionales para tratar el cambio estructural al nivel intraorganizacional. El requisito de las capacidades de la gestión macro para la dirección a gran escala de la reorganización y una reforma mayor no tiene equivalente en la gestión privada. La gestión pública es un macro proceso en el que las diferentes organizaciones e intereses implicados en el sistema de políticas públicas comparten responsabilidades para gestionar el cambio estructural mientras que retienen su autonomía en la gestión del cambio incremental".

Porque es verdad, que el diseño del marco general de la modernización pública, resulta más ambicioso que la implementación de una técnica gerencial, tiene carácter político y de políticas públicas, así como dimensión mundial. Sin embargo, no es menos cierto que los diferentes niveles de gobierno y administración han asumido como propios esos marcos, modelos y técnicas, si bien con el paso del tiempo, todos ellos han intentando adaptar dichos modelos y técnicas a la realidad de las instituciones públicas.

Los gobiernos locales en esto no han sido una excepción, aprovechando los impulsos, inercias y oportunidades que les abría el contexto general del cambio, la Nueva Gestión Pública y las técnicas que provenían del sector privado.

Lo que ocurre es que han intentado, y lo han conseguido desde nuestro punto de vista, aplicar esta panoplia del *management*, haciendo suyas las técnicas, cooperando en el desarrollo de modelos con otros niveles de

gobierno. En sí mismo este proceso ha resultado innovador²⁷¹ (RAMIÓ, 1996: 1-30), porque han logrado, además incorporar valores y principios, elementos ajenos a la gestión privada en la implementación en el ámbito público, tales como la participación ciudadana.

Así, eficacia y democracia, se dan la mano en las instituciones públicas locales desde los presupuestos de la gestión pública y la gobernanza local, aunque con la vista puesta en los modelos que se han generado por doquier en todo el mundo.

No deseando ser exhaustivo, y siguiendo el argumento expuesto en el capítulo II sobre la importancia de la decisión de los gestores públicos en materia de cambio (también en innovación y como producto de un proceso de aprendizaje social; PERRY, KRAEMER, DUNKLE y KING, 1993: 294-306), encontramos como referentes una serie de ejemplos de innovación en materia de modernización, de gestión y gobernanza local, entre ellas: las experiencias desarrolladas por los responsables de los departamentos de administración pública de los Estados Miembros de la Unión Europea con el EFQM y el CAF; los diferentes modelos desarrollados entre la FEMP y el Ministerio de Administraciones Públicas en España (EVAM, Modelo Ciudadanía, Cartas de Servicios); las experiencias de los gobiernos locales

²⁷¹ Somos conscientes de que esta innovación puede ser definida como isomorfismo (en cualquiera de los tipos de "isomorfismo institucional" establecidos por DIMAGGIO y POWELL en 1991, citado por SALVADOR y RAMIÓ, 2002: 107), como por ejemplo el "isomorfismo mimético", el "isomorfismo normativo" (buenas prácticas en determinados Ayuntamientos o Câmaras); o, en muchas menos ocasiones, el "isomorfismo coercitivo", ya que la mayor parte de los modelos y técnicas expuestos tienen que ver con la autorregulación, no siendo, por tanto, de obligatoria implementación. Por ello, creemos que la innovación en la gestión es clara, dada la enorme cantidad de líneas de cambio (personal, tecnológica, financiera...), y de modelos y técnicas asumidas que hacen de este proceso global de modernización local, en sí mismo un modelo innovador

portugueses en materia de gestión pública llevados a cabo en el marco de los Programas de Modernización impulsados por la DGAL, o la colaboración interministerial (Ministério da Presidência, Secretária de Estado da Modernização Administrativa, Secretária de Estado Adjunto e da Administração), para que los Municipios del Associações de Município do Vale do Douro Norte, Vale do Douro Sul (AMVDS) e Douro Superior se adhieran al programa estatal SIMPLEX (Protocolo de Adesão ao Simplex Autárquico Douro); o la reciente firma del acuerdo de colaboración entre el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular y la Federación Galega de Municipios y Provincias, en materia de modernización local.

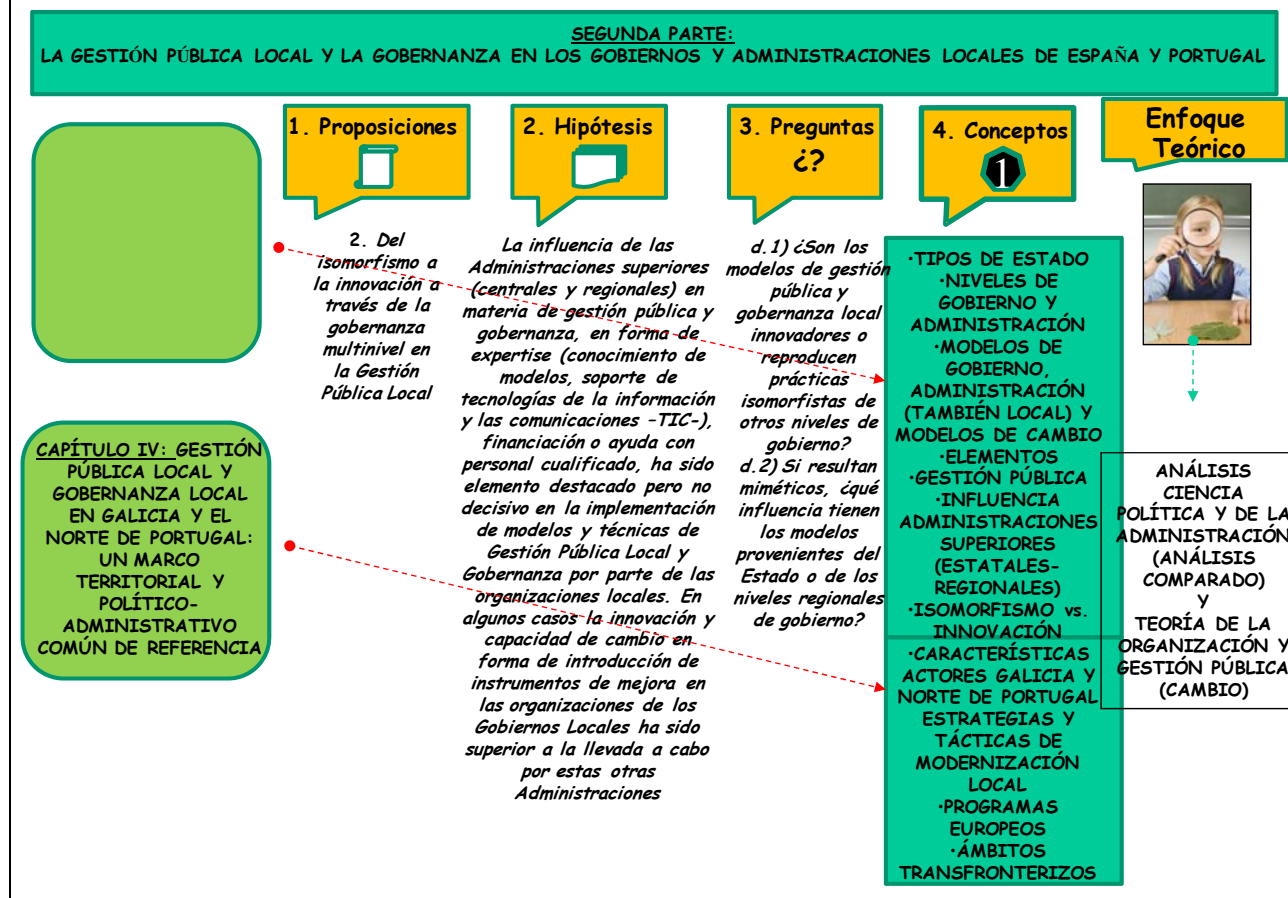
Todos ellos, son, tan sólo, una pequeña muestra de cómo el "pequeño" mundo local ha convertido las "islas de excelencia" que formaban los océanos de la modernización local en cada Estado, en auténticos archipiélagos donde las buenas prácticas, en ocasiones, tienen mayor poder de transformación y generan mejores modelos que en el resto de niveles de gobierno y administración de cada Estado.

CAPÍTULO IV:
GESTIÓN PÚBLICA LOCAL Y GOBERNANZA LOCAL EN
GALICIA Y EL NORTE DE PORTUGAL: UN MARCO
TERRITORIAL Y POLÍTICO-ADMINISTRATIVO COMÚN DE
REFERENCIA

1. Introducción

Siguiendo la estructura de los capítulos anteriores, procedemos a exponer del planteamiento general del capítulo a través de la figura 4.1. (ver página siguiente), aunque esta vez centrando los objetivos del análisis en la contextualización de un espacio territorial, político y administrativo asimétrico como es el que ocupa la denominada Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

Figura 4.1.
Correlación Capítulos, Esquema de Investigación y Enfoques Teóricos (Capítulo IV)



Fuente: Elaboración propia.

En esta Eurorregión, figura comunitaria integrada por la Comunidad Autónoma de Galicia y la Região Norte de Portugal, conviven 315 Ayuntamientos del lado gallego y 86 del lado portugués, en una evidente, pero singular, comunión en favor de los ciudadanos de sus respectivos Municipios.

De esta forma, tenemos que el nexo común es Europa, sus programas e iniciativas, sus fondos, pero también los ciudadanos de ambos territorios que se mueven a través de la extensa y densa malla local que integra esta realidad compleja.

De ahí la necesidad de analizar el entorno, a modo de líquido amniótico²⁷², en el cual se desenvuelven los concellos gallegos y portugueses, que define una realidad nueva, caracterizada por versiones avanzadas del diseño territorial, institucional, político-administrativo, económico y social, en las que los gobiernos locales deberán decidir si apuestan por su reforzamiento u optan por su languidecimiento, incluso por su desaparición.

Independientemente de la opinión que este investigador tenga sobre la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, que es positiva para los municipios de uno y otro lado de la frontera desde cualquier óptica, podemos decir que estos espacios que nacieron como transfronterizos, y que ahora son

²⁷² Intentaremos hacer buena la metáfora del *amnios* (membrana), siguiendo la definición de la RAE ("1. m. Zool. Saco cerrado que envuelve y protege el embrión de los reptiles, aves y mamíferos, y que se forma como membrana extraembrionaria, llena de un líquido acuoso"), para el caso de las Eurorregiones, y su relación con los Concellos y aquello que estos realizan: gestionar.

internacionales, se han convertido en una alternativa de primer nivel para la consolidación de los poderes locales gallegos y portugueses.

Sin embargo, y dada la indefinición de esta realidad eurorregional, desde luego su incipiente, aunque crecientemente intermitente consolidación institucional (MORATA, 2007: 7-39), para poder hablar con racionalidad científica de "lo local", sus políticas públicas, la gestión pública y la buena gobernanza, debemos aclarar el concepto y caracterizar su espacio más próximo, el de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

Para ello vamos a seguir, los principios que nos marca el enfoque de las redes anunciado en la Primera Parte de la investigación, dejando de lado los marcos del neoinstitucionalismo al que sólo recurriremos en forma de encuadre descriptivo, por tanto no analítico. Las razones sobre tal decisión tienen que ver con la necesidad de trascender el análisis de las estructuras (que también) para estudiar los contactos entre actores intergubernamentales (KRANE y WRIGHT, 1995: 1-12; AGRANOFF y McGUIRE, 1998: 67-91), más específicamente, entre políticos y técnicos que forman parte de estas redes de actores regionales y locales transfronterizos.

En el mismo plano descriptivo, aunque esta vez con un objetivo más analítico, estableceremos un modelo de análisis basado en el estudio de los encuadres político-administrativos para Galicia-Norte de Portugal, haciendo hincapié en el análisis de las redes de actores que influyen en las políticas públicas de modernización, en las estructuras organizativas de que se dotan estos

actores y en algunos de sus mecanismos de gestión. Para ello habremos de exponer dos niveles de análisis:

- Uno más introductorio, que nos aproximará a la "historia de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal", y sus características básicas socioeconómicas.
- Otro más en profundidad, sobre actores (CHAQUÉS, 2004; KNOEPFEL, LARRUE, SUBIRATS y VARONE, 2008: 51-69) y estructuras (HAY, 1997: 197-213). En el primero de los casos haremos referencia al encuadre de los actores político-administrativos, que no son otros que la Xunta de Galicia, a través de sus departamentos de "Administración Local" (Dirección Xeral de Administración Local) y de "Gestión Pública" (Dirección Xeral de Calidade e Avaliación de Políticas Públicas), ambos radicados en la Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza de la Xunta de Galicia; y la CCDR-N, y sus estructuras de gestión de la realidad local y de modernización para la Região Norte de Portugal. Además de los anteriores, incluiremos los actores que han surgido de la colaboración transfronteriza entre Galicia (España) y Portugal, entidades que se dotaron para la gestión de los asuntos comunes de ámbito transfronterizo, como son la Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal y la "actual" AECT Galicia-Norte de Portugal (CANCELA, 2008: 157-189). En toda esta red compleja, no podemos olvidar el papel de los objetos (desde visiones autonómico-regionales), que son sujetos en sí mismos, con poder político a uno y otro lado de la "raia" de Galicia y Portugal: los poderes locales. Estos actores locales, de forma individual (grandes urbes y ciudades medias, aunque también realidades infralocales), y/o agrupada en torno a diversas figuras de

asociación y cooperación local, afrontan el desafío de la modernización en sus diversas facetas. Será a través de algunas de estas figuras asociativas transfronterizas, desde las cuales entraremos a analizar el detalle de tales decisiones locales de gobierno y administración en Galicia y el Norte de Portugal. Y lo haremos desde el análisis de la experiencia más representativa (es nuestra opinión), de cooperación territorial como es la desarrollada por el Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, en las últimas dos décadas. En el marco de los actores más destacados para el análisis de la cooperación en materia de modernización local, como son la CT-GNP y el Eixo Atlántico, serán tratadas las cuestiones relacionadas con las estructuras de las organizaciones (MINTZBERG, 1999²⁷³; RAMIÓ, 1999²⁷⁴) de las que se dotan los actores, con el fin de comparar realidades similares, bajo un mismo modelo, aplicado a la realidad local (CARRILLO, 1991²⁷⁵; BALLART y RAMIÓ, 2000²⁷⁶).

La intención es ofrecer una visión de conjunto de las instituciones, las organizaciones y los actores, a través de los cuales los gobiernos y administraciones locales de Galicia y el Norte de Portugal son capaces de participar no como unidades de gobierno y/o gestión (que también), sino como grupos de entidades político-administrativas locales que se unen para colaborar en marcos más amplios de los que tradicionalmente se han visto abocados por las respectivas legislaciones estatales.

²⁷³ Vid. supra MINTZBERG, 1999.

²⁷⁴ Vid. supra RAMIÓ, 1999.

²⁷⁵ Vid. supra CARRILLO, 1991.

²⁷⁶ Vid. supra BALLART y RAMIÓ, 2000.

¿Con qué objeto?, sin duda con el de demostrar que con esta participación más internacional (HOCKING, 2004: 395-426), los Concellos suman esfuerzos no sólo para gestionar un programa concreto (educación, servicios sociales, cultura, juventud...), sino para definir cómo quieren dirigir y gestionar sus respectivas estructuras de poder político y administrativo en la globalización, recurriendo a estrategias de política pública comunes en materia de modernización y de gestión y gobernanza pública.

Es aquí donde adquiere su importancia la "vieja" Europa, sus programas, la financiación comunitaria. A través de ellos existe cohesión, no sólo en el ámbito de las infraestructuras (orientación tradicional de los fondos de cohesión y de desarrollo), también en el de la cooperación institucional, la gestión y la innovación de las organizaciones públicas. A su análisis tendremos que recurrir si queremos obtener una buena foto fija de cómo se ha producido esta definición de programas de gestión pública local (retomando los argumentos del Capítulo III).

Sólo tras este esfuerzo, que desplegaremos a través del presente capítulo IV, seremos capaces de vislumbrar no una, sino muchas experiencias de GPL y GL. Y lo que es más importante, creemos que así estaremos en condiciones de poder apostar porque las políticas públicas de modernización, pese a los déficit institucionales y políticos, serán una realidad en el mundo local gallego y portugués sobre las bases de las experiencias que, ya en el Capítulo V, mostraremos.

2. Nuevos espacios de actuación para la gestión pública local: las eurorregiones

Como tuvimos ocasión de explicar en el apartado introductorio de la Tesis Doctoral, una de las novedades de la investigación radica en el contexto en el cual tienen lugar los procesos de gestión pública, que no son otros que los transfronterizos. Y es que, como se ha señalado, si ya es bastante novedoso el análisis de la GPL y la GL en el ámbito particular gallego y en el portugués fruto de sus múltiples limitaciones de recursos (humanos, técnicos, de conocimiento...), aún lo es más hacerlo en clave de coordinación entre las organizaciones locales bajo fórmulas supralocales (mancomunidades, áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, etcétera) a uno y otro lado de la frontera. Desde este prisma se nos antojaría impensable la puesta en marcha de modelos de gestión comunes, experiencias que tienen que ver con la puesta en marcha de modelos, metodologías y técnicas de gestión compartida entre concellos gallegos y portugueses. Sin embargo, esto es lo que creemos que está ocurriendo, si bien es cierto que de forma incipiente.

Es conveniente recordar la idiosincrasia de los modelos político-administrativos y la complejidad de los mismos en el ámbito puramente local de Galicia y la Região Norte de Portugal. Para el caso de Galicia y Portugal, el modelo "institucional" local gallego-portugués estaría integrado en el siguiente marco eurorregional (cuadro Nº 9):

Cuadro N° 9: "Principales elementos territoriales, institucionales, políticas y administrativas de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal"

	España	Portugal	Galicia	Norte de Portugal
NUTs I²⁷⁷	7 Agrupaciones de Comunidades autónomas	3 Territorios en el Continente	Galicia, Asturias y Cantabria	PT1
NUTs II (Regiones)	17 Comunidades autónomas y dos Ciudades Autónomas	2 Regiões Autónomas (Açores e Madeira) y 5 Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional	Comunidade Autónoma de Galicia	Região Norte
Tipo de Región	Autónomas	Autónomas y Administrativas	Político-administrativa	Inexistentes
Instituciones de Gobierno	Gobierno Autónomo	2 Governos Autónomos y 5 Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional	Xunta de Galicia	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N)
NUTs III (Provincias, Subregiões y Distritos)	50 Provincias (de Régimen Común y de Régimen Foral), además de las entidades insulares	30 unidades NUT III 18 Distritos	A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra	Alto Trás-os-Montes, Ave, Cávado, Douro, Entre Douro e Vouga, Grande Porto, Minho-Lima, Tâmega (5 Distritos: Porto, Braga, Bragança, Viana do Castelo e Vila Real)

²⁷⁷ Reglamento (CE), núm. 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 26 de mayo de 2003, por el que se establece una Nomenclatura Común de Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS); Reglamento (CE) n° 105/2007 de la Comisión, de 1 de febrero de 2007, por el que se modifican los anexos del Reglamento (CE) n° 1059/2003 por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS) (DO L 39 de 10.2.2007, p. 1).

Entidades Supralocales	2 Áreas Metropolitanas, 997 Mancomunidades, Comarcas e 536 Consorcios	3 Grandes Áreas Metropolitanas, Comunidades Urbanas, Comunidades Intermunicipais (de Fins Gerais e Associações de municípios)	39 Mancomunidades 27 Consorcios (Pendientes aprobación Lei Áreas Metropolitanas en Vigo y A Coruña)	Grande Área Metropolitana de Porto e Grande Área Metropolitana de Minho; Comunidades Urbanas de Douro, Baixo Tâmega, Valimar, Vale do Sousa e Trás-os-Montes; Comunidade Intermunicipal de Vale do Minho ²⁷⁸ Associações de Municípios
Concellos	8.112 Municipios	308 Concelhos 4.257 Freguesias	315 Concellos 3.781 Parroquias 29.947 Entidades Singulares de Población	86 Concelhos 2.028 Freguesias
Organos de gestión da Eurorregión	Secretaría de Estado de Fazenda e Orzamentos e Secretaría de Estado de Orzamentos e Gastos do Ministerio de Economía e Fazenda	Direcção Geral do Desenvolvimento Regional dependiente do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Secretaría Xeral de Relacións Exteriores, Presidencia da Xunta de Galicia (Xunta de Galicia)	Direcção Regional de Administração Local da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional-Norte (CCDR-N)
Instituciones comunes para la cooperación transfronteiriza	Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal, reconvertida en la actualidad en una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), denominada <i>Galicia-Norte de Portugal-Agrupación Europea de Cooperación Territorial</i> . Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular			

Fuente: Elaboración propia siguiendo a OLIVEIRA y FILIPE (2003); MÁRQUEZ (2006: 5-62; 2004: 423-543); LÓPEZ, MÉNDEZ y SOUTO (2005: 159-230); CANCELA (2008: 157-189); publicada en 2006 (RIO, ROJO, SA y VARELA, 2006: 116-118) y actualizada para la presente Tesis Doctoral.

²⁷⁸ En la presente década, se recupera el modelo de las NUT III, abandonado en años anteriores, con el fin de mejorar la coordinación intermunicipal, lo que supone que en el caso de la Região Norte se confirman las unidades siguientes: Alto Trás-os-Montes, Ave, Cávado, Douro, Entre Douro e Vouga, Grande Porto, Minho-Lima, Tâmega.

El espacio de gestión es complejo, sí, pero no más que otros dentro de los propios Estados, como es el caso de Açores y Madeira como Regiões Autónomas en Portugal; o, por ejemplo, del País Vasco y Madrid, con sus modelos provincial foral y de complementariedad con las Diputaciones Provinciales de régimen común en España, respectivamente. El esfuerzo por centrar el estudio de la GPL y la GL en los concellos de Galicia y la Região Norte, lo es por demostrar que efectivamente las asimetrías político-administrativas, las diferencias de modelos legales, de niveles institucionales de gobierno, las barreras administrativas, incluso de capacidades de las propias organizaciones locales (en Portugal son menos concellos con más población y, en teoría, con más recursos), influyen de forma limitada a la hora de que los electos y técnicos locales decidan la implementación de un modelo de mejora continua en alguna de sus unidades administrativas; menos aún de que realicen este esfuerzo en coordinación con concellos de otro país, región y sistemas político-administrativos diferentes.

El ámbito político-administrativo que nos ofrece la oportunidad de poder analizar esta novedosa realidad lo conforman las eurorregiones, y dentro de ellas, las instituciones que dirigen, lideran y/o gobiernan las estructuras comunes de cooperación de ámbito transfronterizo, esto es, de las portuguesas y de las gallegas. Por todo ello, necesitaremos del análisis de las características básicas de estas eurorregiones, "producto" legal, institucional y organizativo propio de la Unión Europea, de su historia en común, de los aspectos básicos del entorno (territoriales y socioeconómicos), y de sus instituciones administrativas, entre ellas y como más significativas de la Comunidade de Trabalho Galicia-Norte de Portugal y

del Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, para al fin poder mostrar el marco de acción que favorece la cooperación en materia de GPL y GL, que no es otro que el de las Iniciativas Comunitarias Interreg (aunque encontramos experiencias similares con otros programas comunitarios como el Equal; MORATA, 2004: 69-84)²⁷⁹, así como los programas más destacados en esta materia que han llevado a cabo los concellos de Galicia y el Norte de Portugal; concluiremos este capítulo con una breve reflexión en torno a la GPL, la calidad y la gobernanza en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, que nos devuelva la visión hacia los planteamientos de la GPL como impulsora de procesos de eficacia-democracia incluso en entornos tan innovadores como los transfronterizos.

2.1. Historia

Los puntos de contacto entre Galicia y el Norte de Portugal se remontan dos mil años atrás, antes de la creación de los Estados nación que posteriormente vieron nacer la eurorregión. Los avatares políticos y administrativos han dado como resultado una realidad territorial

²⁷⁹ Que como señala MORATA (2004: 76) también ayuda a europeizar el gobierno local, desde la cooperación, los modelos de partenariado y las bases teóricas de la gobernanza en red; en el caso concreto de la Iniciativa Equal (como veremos posteriormente con la Interreg), a través de "los partenariados de Desarrollo (PDD)", como se refleja en su análisis del Proyecto Elionor (con liderazgo local, en este caso de la Diputación de Barcelona). Es este el estadio previo, común a las Iniciativas Comunitarias, desde el cual los Gobiernos y Administraciones locales son conscientes de su papel en Europa (más allá de otras figuras clásicas como los hermanamientos), de que Europa es local, y de que el poder local debe gestionar las agendas (modernización) y los métodos (técnicas propias y externas): "Esta estrategia de europeización plantea retos organizativos y de gestión considerables para las administraciones responsables ya que implican, al mismo tiempo, una adaptación interna de métodos de trabajo (transversalidad) y una capacidad de gestión de las relaciones entre los distintos actores clave (trabajo en red)"; vid. MORATA, 2005: 82.

heterogénea en nuestros días; pero sin una breve referencia histórica²⁸⁰ que muestre la consolidación de una larga tradición social, económica, cultural y lingüística (con encuentros y desencuentros entre ambos), nos sería difícil entender las raíces que pueden favorecer o limitar la GPL y la GL, ya que esta debe ser puesta al servicio de una ciudadanía que un día integró una única entidad política y administrativa (LÓPEZ MIRA, 2004: 43-50).

El inicio de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal podríamos situarlo en la *Gallaecia* romana y sueva, con fronteras que "... a maioría dos autores sitúan o límite administrativo da que, convencionalmente, é entendida como Galicia romana (Gallaecia) polo sur coa Lusitania no río Douro, probablemente abranguendo Ávila seguindo a liña deste, con bastante máis claridade e precisión có límite leste (os establecidos polo mar -o Gallaicum Oceanum de Marcial- ó norte e ó oeste non ofrecen alternancia), aínda que na división de Augusto do 27 a. C. o límite seguramente era o río Sella, e pode que coa de Diocleciano abarcase un pouco máis ó leste, incluíndo boa parte do territorio dos cántabros e case todo o Convento Cluniacense" (LÓPEZ MIRA, 1998: 21).

El caso es que desde el siglo XII, es posible hablar de una delimitación fronteriza entre España (la Castilla y León de Fernando IV) y Portugal (el Portugal de Don Dinis) en virtud del Tratado de Alcañices de 1297 (DE ALBUQUERQUE, GUERREIRO, NOVOA y POSTIGO, 2006).

²⁸⁰ Que puede tener una visión desde Galicia y una visión desde Portugal, pero que, en todo caso, requiere una mirada nueva común, ya que comunes fueron la raíces de las que partieron ambos territorios; vid. DE ALBUQUERQUE, GUERREIRO, NOVOA y POSTIGO, 2006.

Pero desde la romanización, pasando por la Edad Antigua y Media, hasta la época Contemporánea, muchos han sido los motivos para que Galicia y Portugal (el Norte de Portugal, especialmente), hayan mantenido esa tensión propia de aquellos vecinos que lo fueron, y que no son capaces de dejar de serlo, quizás por el peso de la propia historia (LÓPEZ MIRA, 2000).

En consecuencia, los puntos de contacto entre lo que hoy es Galicia y la Região Norte de Portugal se han mantenido latentes en las conciencias de sus ciudadanos, nunca desaparecidos del todo por la fluidez de los intercambios sociales, económicos, culturales y, por desde luego, lingüísticos. Dando lugar, incluso a episodios anecdóticos (pero no menos ejemplarizantes de la potencia de estas relaciones más allá de los designios políticos de los respectivos estados portugués y español), detonantes de conflictos diplomáticos entre ambos países, como fue el caso del Couto Mixto en el siglo XIX (LÓPEZ MIRA, 2005: 177-183).

Por ello no podemos dejar de ver como cotidiano, natural y consustancial a esa histórica construcción de la *Gallaecia* romana, la base misma de la construcción de lo que hoy, gracias a la construcción europea, denominamos genéricamente como Eurorregión Galicia-Norte de Portugal. Y es que, hoy más que nunca, los espacios político-administrativos lo son de ciudadanía multinivel (DE SANTIAGO, 2004: 51-60), en la cual lógicamente están integrados los Estados como actores importantes pero no únicos, y en los que regiones y entidades locales tienen un destacado papel. Porque la ciudadanía efectiva habla de vecinos que establecen contactos cotidianos más allá de los "limes" establecidos en los Tratados, lo hace de personas que

intercambian en un mundo "glocalizado" donde el ámbito transfronterizo es el primer escalón²⁸¹.

En la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, de forma natural, tendrá lugar el escenario de la cooperación transfronteriza, resultando plataforma para que los actores que en ella participan puedan actuar en clave interregional y transnacional. En ella se desarrolla el germen de las instituciones que han venido fortaleciendo año tras año desde 1986 (incluso antes) las relaciones transfronterizas. Es la historia, como progreso (CARR, 1993), de estos actores denominados por HOCKING (2004: 395-426)²⁸² como no centrales, entre los que brillan con toda su luz la Xunta de Galicia y la CCDR-N, y con sombras y luces, la Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal y el Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (SOUTO, 1999 y DOMÍNGUEZ, 2004: 3-51, respectivamente).

Porque asumiendo el rol protagonista de los *mezzogovernos* en Europa, de las entidades y/o gobiernos regionales y locales que integran sus Estados nación, es aquí donde volvemos a encontrar la excusa para poder hablar de percepciones y contactos entre Galicia y la Região Norte de Portugal (ROJO, 2007: 235-252). Esta vez dentro de los nuevos "imperios" estatales, configurados como Estados nación y Estados miembro de la Unión Europea. La entrada de España y Portugal en las Comunidades Europeas en 1986 otorgará un nuevo impulso a estos contactos (GASPAR, 2007: 169-187; JIMÉNEZ, J.C., 2007: 189-217; GARCÍA, 2007: 219-233), "dormidos" en lo

²⁸¹ Como veremos después, a ellos se dedican algunos de los ejes de actuación de la programación comunitaria orientada a la cooperación territorial: "Fomento de la Cooperación e Integración Social e Institucional"

²⁸² Podían ser denominados como subestatales, subnacionales, regionales..., pero entonces entraríamos de lleno en otro debate que no ocupa lugar en este estudio; vid. KEATING, 1996.

político-administrativo, más o menos "vivos" en lo lingüístico y socioeconómico, que de una u otra forma siempre han estado presentes en la conciencia "callaeca".

Porque además, la "Europa de los Estados" se ha federalizado paulatinamente (ROJO, 1996 y CANCELA, 2001), dando lentos, pero firmes, pasos hacia la "Europa de las Regiones" (ROJO, 1991 y 2006: 119-142), en menor medida hacia la "Europa de las Ciudades" (GOLDSMITH, 1994: 173-185). De esta manera, se da forma a una visión más *localista* del concepto de Europa, una "Europa Local" (IGLESIAS, 2002: 344-372) donde las ciudades toman posiciones como actores clave en las redes de políticas públicas²⁸³. De esta forma, al igual que la Unión Europea evoluciona de una Unión de Estados a una de regiones, también lo hace hacia otra de ciudades, de diverso tipo y condición, como por ejemplo las "ciudades empresariales" (KEATING, 1994: 187-201).

A través de la reflexión anterior, podríamos concluir que todas estas instituciones que toman partido en las eurorregiones, tienen su importancia, su papel en la red de la cooperación territorial. Somos así del mismo parecer que MORATA (2000: 143-188) cuando subraya que "... la integración europea no ha conducido a la legitimación automática de las regiones, sino, como hemos visto, a un tipo de gobernación compleja (policéntrica) basada en la interconexión de los distintos niveles de administración siguiendo la imagen de las redes de políticas públicas (Le Galès y Lequesne, 1997). En este contexto, las regiones no cooperan, sino que también deben competir con los gobiernos locales y, especialmente, con las grandes ciudades, en la

²⁸³ Bien es cierto, que no así en las instituciones clave de la Unión, como puede ser el Comité de las Regiones, lo que limita su capacidad de actuación política en Europa.

promoción de iniciativas con el sector privado y en la gestión de las políticas europeas (Morata, 1996). En otros casos, son los propios programas comunitarios los que fomentan el protagonismo de los actores locales (Smith, 1997)... De ahí que, en lugar de una hipotética "Europa de las Regiones", parezca más oportuno hablar de un "Europa con algunas regiones" (Hooghe, 1996), pero también con ciudades o grandes aglomeraciones urbanas interconectadas a escala europea (Le Galès, 1998). Al fin y al cabo, la participación, la experimentación, la innovación y la difusión de conocimientos son mucho más fáciles en las grandes metrópolis que a nivel regional o estatal. En cuanto a la capacidad de las regiones de erigirse en interlocutores de las instituciones europeas, una investigación empírica llevada a cabo en nueve regiones europeas entre 1995 y 1996 (REGE, 1996; Kohler-Koch, 1998), no ha permitido concluir que la reevaluación del papel de las regiones como resultados de las políticas europeas se produzca en detrimento de los Estados. Ciertamente, las regiones interactúan con las instituciones comunitarias y, en particular, con el CdR, la Comisión y el PE. Pero tampoco hay que olvidar la heterogeneidad y la debilidad institucional del CdR; la dificultad de articular la diversidad de intereses territoriales en juego; y, por último, el papel crucial del CM en lo que se refiere a los FE. Por tanto, en consonancia con lo apuntado anteriormente, más bien cabría hablar de una complementariedad, más o menos acentuadas según el tipo de política y del país, entre los distintos niveles de gobierno".

Dimensión esta de las redes que se ha venido reforzando tras la creciente regionalización de las políticas comunitarias y, con la misma intensidad, la "comunitarización" de las políticas regionales; o lo que es lo mismo, el desarrollo y generalización de la programación financiera comunitaria desde sus primeras etapas (1994-1999), hasta la actualidad (2007-2013). El

recurso a la gestión de fondos FEDER, sobre todo desde la propuesta de su artículo 10, ha dado carta de naturaleza no sólo institucional, sino de gestión (ROJO, 2004: 47-69) a unos gobiernos regionales y locales cada vez más necesitados de financiación externa²⁸⁴.

Pero, ¿qué es lo que hace que a día de hoy podamos visualizar con claridad una construcción tan indeterminada e idiosincrática como las eurorregiones en Europa?. Creemos que parte de la responsabilidad la tiene la denominada cooperación transfronteriza, conjunto de programas promovido por la Unión Europea destinado a facilitar ayudas financieras a los niveles subnacionales de gobierno y administración de uno y otro lado de la frontera entre dos Estados miembro (DOMÍNGUEZ, 2006: 151-185). El marco habitual en el que se recoge esta cooperación transfronteriza es el de la política regional y de cohesión coordinada por los Estados y orientada a regiones y entidades locales (niveles NUTs II y III, respectivamente), que cada vez cobran mayor presencia y responsabilidad (MORATA, 2000: 153)²⁸⁵. La institución comunitaria de referencia para estas cuestiones de cooperación entre regiones y colectividades locales en Europa es el Comité de las Regiones (aunque no el único)²⁸⁶, a las que hay que sumar otras de especial

²⁸⁴ Entendiendo por esta, la que tiene que ver con la participación en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas, además de la generada por su participación en proyectos comunitarios que aportan fondos extra a la gestión municipal.

²⁸⁵ En palabras de MORATA (2000: 153), en la cooperación adquieren cada vez más importancia las colectividades subnacionales ya que en la actualidad es fruto de "una concertación estrecha entre la Comisión y el conjunto de autoridades públicas competentes de cada Estado miembro, designadas por el Gobierno central para participar en todas las fases de la programación, se abría la puerta a la participación de los gobiernos subcentrales en la formulación, la gestión la financiación, el seguimiento y la evaluación de la política regional comunitaria".

²⁸⁶ Los antecedentes hay que buscarlos en esta reforma de la política regional y en el mencionado principio de cooperación, sobre todo desde 1988 a través de la Decisión de la Comisión de creación de un Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales (Dirección General XVI). Dicho Consejo Consultivo integrado por miembros propuestos por la Asamblea de Regiones de Europa (ARE) y por el Consejo de Municipios y Regiones de

importancia para la Comunidad Autónoma de Galicia y el Norte de Portugal como la Asociación de Regiones Transfronterizas Europeas (ARFE) y la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), a la cual pertenece el Arco Atlántico como una comisión más. Estas figuras asociativas de carácter regional han tenido la virtud de cohesionar el movimiento regionalista, y en menor medida el localista, en una Unión Europea donde el peso de la dirección y la gestión la han llevado tradicionalmente los Estados. A través de ellas se ha conseguido canalizar ayudas en forma de fondos y subvenciones comunitarias que ayuden al desarrollo regional y la cohesión de sus diferentes territorios en un contexto de Unión Europea en constante ampliación. Entre ellas como relevantes para la cooperación transfronteriza tenemos las Iniciativas Comunitarias, definidas por IZQUIERDO (2001: 286) como los "instrumentos básicos específicos de la política estructural de la Unión europea, propuestos por la Comisión Europea a los Estados miembro, con el fin de reforzar la cohesión a través de un desarrollo económico y social más equilibrado"; con origen, en palabras de MORATA (2000: 155), en "las acciones específicas fuera de cuota creadas en 1979 y de los programas comunitarios del período 1985-1988".

Ya que confiamos en las Iniciativas Comunitarias como marcos e instrumentos de la cooperación transfronteriza, habremos de especificar cuál de ellas, de entre las cuatro que las integraban (Interreg, Leader Plus, Equal o Urban), resultaba idónea para analizar los fines que perseguimos. A priori entendemos que Interreg, sin desdeñar actuaciones que se hayan podido desarrollar y poner en marcha desde otras Iniciativas como el

Europa (CMRE) supondría la desaparición del Comité de Política Regional (MORATA, 2000: 154), siendo el antecesor del Comité de las Regiones.

Leader Plus, el ya enunciado Equal (MORATA, 2004: 69-84) o Urban. Sobre esta Iniciativa Comunitaria volveremos con más profundidad en los siguientes apartados, una vez que enmarquemos la eurorregión, sus instituciones y los actores de relevancia que en ella participan, con el fin de vincular todo ello a la GPL y a la GL.

No podemos proseguir si antes no conseguimos un concepto operativo de eurorregión, y es que aunque sobre el término existe cierta confusión (FERNÁNDEZ, 2008), es un hecho que a lo largo de la construcción europea se han dibujado nuevas unidades territoriales que han trascendido los territorios propios de los Estados, como es el caso de las regiones transfronterizas, que desde su peculiar aportación a través de la cooperación transfronteriza han contribuido a la buena gobernanza europea (CHRISTIANSEN y JORGENSEN, 2004: 369-393). Y es que para VENADE (2004: 53-88), el problema de la definición tiene que ver con la confusión creada en torno a al territorio (eurorregión) y a sus órganos de gestión (p. ej. Comunidades de Trabajo o AECTs).

Al objeto de obtener esta primera aproximación, podríamos seguir a ETHERINGTON (2008: 76), citando a PERKMANN y SUM (2002: 27), que caracteriza las regiones transfronterizas o eurorregiones como "una unidad territorial compuesta de unidades subnacionales de dos o más estados-nación". En la misma línea, recogemos el planteamiento de DOMÍNGUEZ (2004: 3-51), para quien inicialmente las eurorregiones²⁸⁷ serían instrumentos de cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales que se concentran mayoritariamente en la frontera alemana y

²⁸⁷ DOMÍNGUEZ (2004: 3-51) señala que, así como las Eurorregiones nacieron en el entorno alemán, las Comunidades de Trabajo, posteriores, lo hicieron en el entorno de los Alpes.

que tienen su antecedente en la Euroregio holandesa-alemana creada en los años 60 (EURORREGIO). De esta forma, DOMÍNGUEZ (2004: 15, 16) las define en virtud de sus características: "Unha Eurorrexión ten carácter permanente, identidade propia, separada da dos seus membros, conta con recursos administrativos, técnicos e financeiros propios e posúe capacidade interna para a toma de decisións, as veces mesmo ten unha assemblea parlamentaria". Este podría ser el caso de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal y su instrumento de gestión denominado Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal que se significaría por tener (como las organizaciones de este tipo) "...carácter permanente, pero acostuma a non ter identidade propia senón que se mantén a dos seus membros, tampouco posúen competencias separadas das dos seus compoñentes nin recursos financeiros e humanos propios e raramente gozan de autonomía decisoria respecto aos seus integrantes. Son, fundamentalmente, estruturas centradas en actividades de planificación estratéxica".

Esta ha sido la evolución institucional que se ha vivido hasta fechas recientes en materia de cooperación transfronteriza. Sin embargo, el inicio de un nuevo siglo trajo consigo el replanteamiento de las fórmulas y nuevos marcos financieros y jurídicos que están determinando la renovación de las Euroregiones en Europa y con ellas, de sus modelos de gestión y relación entre actores transfronterizos.

Dicha reformulación tiene su base en cuatro elementos clave:

- los de base jurídica, a través de la aprobación del Reglamento (CE) N° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 5 de julio de

- 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), DO L 210, de 31 de julio de 2006;
- los de base económica, desde la formulación y diseño de la programación financiera comunitaria 2007-2013;
 - los de base institucional, integrando las realidades heterogéneas que conforman las estructuras de cooperación como actores de la cooperación territorial en Europa (DOMÍNGUEZ, 2006: 151-185 y 2008: 13-48; MORATA, 2007: 7-39);
 - y los de base político-administrativa, en torno a los cuales se organizan estas entidades para la gestión de sus respectivos intereses (estatutos y mecanismos de producción de servicios) (VENADE, 2004: 53-88; CANCELA, 2008: 157-189).

Todos estos elementos se producen de forma complementaria y asincrónica en los diferentes espacios de frontera, dando lugar a modelos diversos donde las instituciones y actores regionales y locales conforman auténticas *policy networks*, eso sí asimétricas entre ellas, entre los territorios y con resultados dispares en sus políticas públicas.

Es este el caso de la Península Ibérica donde poderes regionales (FERNÁNDEZ, 2008; CANCELA, 2008; DOMÍNGUEZ, 2008) y locales²⁸⁸, nos obligan a dibujar un perfil específico para la realidad de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, diferente del resto de realidades de la frontera de España y Portugal (PUEYO y PONTE, 2007: 257-292; BRITO, 2007: 293-306, DOMÍNGUEZ, 2008: 13-48), distinto, desde luego, de las que se

²⁸⁸ En Galicia y Norte de Portugal muy activos a través de asociaciones como el Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, también desde el impulso de fórmulas como la Eurociudad Chaves-Verín, o las nuevas fórmulas de cooperación de segunda generación, tanto del lado gallego como del lado portugués, que luego analizaremos.

producen entre Francia, País Vasco, Cataluña y Aragón, desde luego distinta de la que tiene lugar entre las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y Marruecos.

Por ello, antes de entrar en el análisis de la formulación institucional, organizativa y gestión de las Eurorregiones, así como de sus actores más destacados, conviene realizar una breve introducción a las características territoriales y socioeconómicas que la envuelven, centrando ya el análisis en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

2.2. Características generales: análisis territorial y socioeconómico

Territorio y población, además de las grandes líneas de desarrollo socioeconómico, conforman una realidad concreta, asimétrica, que requiere de diseños de políticas públicas específicos. Este planteamiento, que extenderemos de una u otra forma al análisis del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular y de los Concellos que lo integran, se nos antoja clave para poder estudiar las dinámicas de modernización y gestión, siempre en relación, siempre dependientes de este marco más amplio.

Como ya se ha dejado dicho, el territorio de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal lo componen la Comunidad Autónoma de Galicia y la Região Norte de Portugal (NUTs II), comprenden una superficie de 50.853 km², siendo la primera la que ocupa una mayor extensión en la Eurorregión (29.574,4 km²)²⁸⁹. Este espacio se reparte entre 11 NUTs III, de las cuales le corresponden 7 al Norte de Portugal y 4 a Galicia: 5 básicas (Portugal -

²⁸⁹ Sobre 136.40 km² que ocupa el total del territorio de cooperación España-Portugal.

Minho-Lima, Cávado y Alto Trás-os-Montes- y Galicia -Pontevedra y Ourense-) y 6 adyacentes (Portugal -Grande Porto, Ave, Tâmega, Douro e Vouga- y Galicia -A Coruña y Lugo-)²⁹⁰.

Con relación a la población, podemos confirmar que la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal²⁹¹ está integrada por un total de 6,4 millones de habitantes (un 11,2% para el total de la frontera España-Portugal) concentrados en mayor número en la parte portuguesa (3,7 millones, el 35,4% del total portugués), residiendo en Galicia 2,7 millones (12,1% de la población española). Es la parte portuguesa la que más crece (un 6,2% entre 1991 y 2001), mientras que la parte gallega pierde población (-1,3%), al igual que el conjunto de la frontera entre Galicia y el Norte de Portugal (-2,4%)²⁹².

De esta forma se ponen de relieve algunas disparidades transfronterizas, donde Galicia tiene una densidad de población²⁹³ de 93,4 habitantes/km² y Portugal de 168,2 (superiores en todo caso a las medias de sus respectivos estados: 84 en España y 113 en el país vecino). Eso sí, concentrados mayoritariamente en las provincias costeras gallegas (A Coruña y

²⁹⁰ Esta distinción es importante a los efectos de la Programación Comunitaria, ya que prioriza (que no excluye) la actividad para las 5 NUTs, que suponen una superficie de 23.390 km² y 2.142.707 habitantes (no el total de la población y el territorio de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal).

²⁹¹ Para todo el territorio de frontera España-Portugal la población es de 5.474.225 habitantes (cerca del 10% de la población de ambos Estados).

²⁹² "Esta perda de poboación explícase, por un lado, polos fluxos migratorios internos cara a outros municipios a causa de procesos de urbanización e, por outro, polo envellecemento da poboación, este último común tanto a Galicia como a Portugal"; vid. PECGNP, 2007-2013, p. 18.

²⁹³ La densidad de población es otro de los datos relevante para el análisis territorial y socioeconómico, con indudable incidencia en la GPL y la GL consiguiente. El primer dato significativo con relación a esta variable, es que la inversión de la UE prevista para el período vigente se concentra en un territorio de gran relevancia territorial, y menor peso poblacional.

Pontevedra) y en el arco metropolitano del noroeste de Portugal (Braga y Porto). Y es que un rápido vistazo a estas cifras, dan como resultado el que la Região Norte de Portugal con un millón de habitantes más que Galicia concentra su población en poco menos que la cuarta parte de sus Concellos (108 por 315), y en menos de la mitad de las Freguesias (2.024 por 3.781 del total estatal); datos elocuentes cuando consideramos la cantidad de actores y lo ponemos en relación con las posibilidades reales de gestión (competenciales y de recursos, sobre todo) en la red de gobernanza territorial de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

Dos datos ayudarían a perfilar aún más este entorno transfronterizo: a) los que tienen que ver con el envejecimiento de la población, donde Galicia arroja los resultados más negativos, ya que tiene el 22,5% de población con más de 65 años en 2001 (en España, para este mismo año el nivel era del 17%)²⁹⁴, concentrada en el interior de la Eurorregión, y donde la población joven se asienta en la franja atlántica y urbana de la misma; b) el nivel de formación, donde es el Norte de Portugal el que destaca negativamente (8,9% de tasa de analfabetismo), aunque para el conjunto de la Eurorregión el porcentaje de población sin calificación académica alguna es el del 25,9%.

Pero si los datos territoriales y demográficos son destacados para el análisis institucional y de organización-gestión de los gobiernos y administraciones locales que pertenecen a la Eurorregión, no menos lo son los propios de carácter económico y sociolaboral, sobre todo en las zonas de frontera. Para el conjunto de estas zonas entre España y Portugal, algunos datos destacados se podrían resumir en el siguiente cuadro (Nº 10):

²⁹⁴ Vid. PECGNP, 2007-2013, p. 19.

Cuadro N° 10: "Comparativa Contexto Socioeconómico y Demográfico en los Documentos POCTEP y PECGNP"		
Dimensiones del análisis	Principales diferencias regionales España-Portugal (POCTEP, 2007-2013)	Principales diferencias regionales Galicia-Norte de Portugal (PECGNP, 2007-2013)
Distribución de la población	Distinción entre el interior y el litoral en relación con la densidad de la población (sobre todo en el Norte. "Los valores máximos se registran en el Norte Litoral de Portugal y en Galicia (Cávado - 323 hab/Km²; Pontevedra - 206; Minho-Lima - 114". Flujo de población del rural ("desruralización") a las zonas urbanas, especialmente del litoral	
Dinámicas demográficas	"Los crecimientos demográficos más intensos se han registrado en las regiones del litoral norte y sur así como en las NUT III que integran el corredor Lisboa-Madrid. Las regiones litorales son también las que presentan mayores cuotas de población joven, tanto debido a tasas de fecundidad relativamente elevadas (caso del Cávado) como por vía de inmigración (Badajoz, Huelva y Algarve)"	Evolución demográfica negativa, con un progresivo envejecimiento, especialmente en el interior de Galicia y el Norte de Portugal. Concentrándose en las ciudades del litoral la población joven.
Escolaridad y Educación	"Los niveles de instrucción ilustran una diferencia acentuada entre las regiones españolas e las portuguesas. La situación más favorable se registra en Salamanca (59% de la población residente tiene por lo menos el nivel de escolaridad secundaria) y las más desfavorables en el Douro, Minho-Lima y Alto Trás-os-Montes (dónde menos de 1/5 de la población tiene aquel nivel de escolaridad)"	Más de un 25% de la población no tiene cualificación académica alguna, En educación básica y secundaria crecimiento en la zona portuguesa y reducción en la zona fronteriza gallega (despoblación y envejecimiento); en formación profesional niveles inferiores a la media.
Empleo²⁹⁵	"El empleo en el sector primario es cada vez más residual, excepto en Alto Trás-os-Montes, Douro y Beira Interior Norte dónde más del 25% de los trabajadores se encuentra aún en este sector. Los valores mínimos - por debajo del 10% - se registran en Salamanca, Pontevedra y Cávado ²⁹⁶ . El empleo terciario diferencia bastante Portugal y España. Las excepciones a este patrón se encuentran apenas en el Algarve, debido a la actividad turística, y en el Bajo Alentejo, por vía de la importancia de los servicios públicos".	Poniendo en relación el empleo con la demografía, vemos que la tasa de ocupación crece en la Euroregión, en 12,1% (en la zona fronteriza de la misma, un 9,6% del total). Para el total de l Euroregión, predominio del sector servicios (52,7%), seguido del secundario (industria 27,4% y construcción 12,7%), y del primario (7,2%); datos que se modifican muy ligeramente cuando desagregamos para él área fronteriza de la misma (54,4%, 19,5%, 15,7% y 10,3%, respectivamente).

²⁹⁵ Los sectores económicos predominantes para la frontera luso-española, son el terciario (57,2%), el secundario 26,9% y, en menor medida el primario 15,9%. Sin embargo una lectura comparada con el conjunto de España y Portugal, matiza estos los términos de forma que tendríamos: que el peso del sector primario es muy superior a las medidas nacionales de España (6,52%) y Portugal (9,91%); el secundario es similar a estas medias (España el 29,08% y Portugal el 29,77%); mientras que el terciario destacaría por ser ligeramente inferior (España 64,4% y Portugal 60,32%), aunque con cierta expansión en Galicia y el Norte de Portugal.

²⁹⁶ La tendencia hacia la reducción de la tasa de paro es especialmente destacada en Galicia (8,8%).

Rendimientos y productividad	"También en este dominio se evidencia una fuerte diferencia entre España y Portugal. Contrariando, en cierta medida, esta diferencia surge en el Algarve, con valores próximos al de las regiones españolas y Badajoz con valores significativamente inferiores a los de las otras regiones de la España rayana".	El espacio de frontera Galicia-Norte de Portugal se caracteriza por tener un desarrollo económico limitado, en comparación con el resto del territorio frontera España-Portugal. El nivel de renta (PIB per cápita), tiene un desequilibrio (a la baja) con relación al conjunto de España y Portugal, además de entre los territorios de la Eurorregión (asimetría entre Pontevedra y Ourense, mejor PIB, y Alto Tras-os Montes, nivel de renta más bajo). Leve tendencia a la convergencia, favorable a las provincias españolas.
Salud	"El número de médicos por mil habitantes presenta valores regionales que traducen igualmente grandes divergencias entre los dos estados. Los valores mas críticos surgen en el Bajo Alentejo y en el Douro y la situación claramente más favorable se encuentra en Salamanca".	Dentro de la Eurorregión, se produce cierta asimetría entre Galicia y el Norte de Portugal, ya que mientras que los primeros disponen de mayor número de profesionales médicos, los segundos tienen mejores números en camas por habitante.
Turismo	"También en el campo de la actividad turística se registra un patrón favorable en las regiones españolas. La gran excepción se encuentra en el litoral sur dónde el Algarve presenta el valor más elevado de nº de turistas por 1000 habitantes (2236 en el año de 2003)".	En el caso de Galicia-Norte de Portugal, el turismo sigue suponiendo un gran potencial de crecimiento vinculado a los entornos rurales (más en el lado gallego que en el portugués, más en la costa que en el interior) ²⁹⁷ .

Fuente: Elaboración propia, siguiendo el PECGNP, 2007-2013, pp. 20-30²⁹⁸ y el POCTEP, 2007-2013, pp. 34 y 35.

²⁹⁷ "En concreto, Pontevedra é a provincia máis desenvolvida, con indicadores de equipamento turístico superiores á media nacional"; vid. PECGNP, 2007-2013, pp. 25.

²⁹⁸ Hay que destacar que el informe en cuestión, analiza datos con referencia en el año 2001.

Vemos que para el caso de Galicia-Norte de Portugal, los resultados en este aspecto son similares, aunque con los matices propios del territorio eurorregional que nos ocupa.

De todas formas, estos datos coinciden con los estudios que los agentes sociales y *think tanks* de las entidades financieras vienen realizando en los últimos años sobre las características socioeconómicas de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal (MEIXIDE y DE CASTRO, 2001; ALCAIDE, 2002: 246-262; GABINETE TÉCNICO DE CC.OO., 2005: 1-31; VV.AA., 2007), y que nos hablan de tendencias de convergencia entre ambas realidades; aunque como tales, estas proyecciones se encuentran sujetas a los vaivenes de la globalización económica²⁹⁹ y la siempre presente dificultad para recorrer un camino común en materia sociolaboral, motivada, entre otras razones, por las trabas al establecimiento de políticas comunes de todo tipo (p. ej. de empleo, sanidad o educación), pero también por la heterogeneidad política, las barreras administrativas, por la asimetría, en definitiva, que se produce en todos estos espacios eurorregionales.

²⁹⁹ Al no ser objeto de nuestra investigación, ni elemento principal de análisis, no pretendemos ahondar en el trabajo sobre las influencias directas que ha tenido y tiene la globalización económica en territorios regionales, como los que nos ocupan. Aunque creemos que es necesario (no por obvio menos importante), señalar que todos estos datos base para la programación realizada en la última década y la más reciente estructura de los Fondos Comunitarios 2007-2013, han sufrido en el año 2008 un serio revés, de magnitudes aún por estudiar, con base en la crisis financiera mundial. En consecuencia, las políticas públicas regionales y locales, entre las que incluimos a las de modernización, habrán de sufrir un serio replanteamiento que no nos atrevemos a concluir.

2.3. Marcos político-administrativos de Galicia-Norte de Portugal: análisis de redes de actores, organizativo y de gestión

Tradicionalmente, en España³⁰⁰ se han venido creando diversas estructuras de cooperación que dan sentido a la cooperación transfronteriza entre España, Portugal y Francia (DE CASTRO, 2008: 45-72; ETHERINGTON, 2008: 75-96); marco en el cual la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal aparecería como una de las pioneras (1991), junto con la actual Eurorregión Pirineos-Mediterránea (2004), que viene evolucionando desde los años 80³⁰¹ hasta su formato actual.

Esta diversidad, heterogeneidad en formas y ámbitos de actuación, requiere de la concreción necesaria en torno a un espacio común, que ha sufrido la evolución relatada en apartados anteriores: cambios jurídicos en sus modelos de creación y reformulaciones de programas y financiación comunitaria, nuevos acuerdos entre actores de uno y otro lado de la frontera, innovadoras fórmulas de organización y gestión aprobadas en los estatutos de estas nuevas figuras de cooperación territorial.

Pero es que además la asimetría no sólo se produce entre una parte y su complementaria eurorregional. También tiene lugar entre los actores que representan a instituciones diferentes (administraciones centrales, comunidades autónomas, regiones y gobiernos locales -en sus diferentes

³⁰⁰ Castilla y León y Centro de Portugal (1995), Andalucía-Algarve (1995) y Norte-Castilla y León (2000), además de los Grupos de Iniciativa Transfronterizas (GIT) entre Extremadura y Alentejo (1992) y Centro y Extremadura (1994).

³⁰¹ Eurorregión Transpirenaica (Cataluña, Pirineos Medios y Languedoc-Rosellón, 1991) y la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP, 1983).

dimensiones asociativas-), y juegan papeles diferentes (financian, supervisan, implementan, coordinan, auditan) en la programación comunitaria vigente.

Todo esto nos conduce a que, aunque seamos capaces de describir y analizar actuaciones públicas más o menos coordinadas en espacio transfronterizos, ello no suponga la consolidación de un espacio institucional claro, reforzado y sostenible. Pese al elevado grado de institucionalización jurídica de la cooperación entre España y Portugal, persisten estas asimetrías, que tienen raíz, entre otros, en tres motivos (DOMÍNGUEZ, 2008: 13-48):

- La pervivencia de asimetrías constitucionales en las regiones de uno y otro lado de la frontera: regiones políticas *vs.* regiones administrativas.
- La realidad de que las estructuras de cooperación son numerosas, comparables entre sí en las zonas de frontera ibérica, España-Portugal y España-Francia, aunque con grandes asimetrías en materia organización y gestión. Según DOMÍNGUEZ (2008: 45, 46) "El grado de institucionalización de los convenios de cooperación en la frontera entre España y Portugal es muy destacado. No obstante, este hecho se ve limitado por el predominio absoluto de estructuras creadas con Objetivos generales, interesantes para los momentos iniciales de la cooperación pero poco adecuadas para consolidar y desarrollar esa cooperación".
- El hecho de que los programas públicos no son políticas públicas, son proyectos que tienen un tiempo, financiación y número de actores preestablecido y dimanar del interés que todos ellos tienen en el proyecto. Desgraciadamente, al no tener ese carácter institucional, donde la política pública logra su refuerzo y legitimidad, a los programas

de cooperación territorial se les asigna una fecha de caducidad, y pocos de ellos obtienen los rendimientos suficientes y la confianza intergubernamental necesaria para su continuidad en el tiempo.

Y es que, para MORATA (2007: 22), la conformación de un marco institucional reconocible sería el último estadio de la cooperación territorial, no el proceso actual:

- “Da tutti i casi analizzati si evince la necessità di considerare una serie di esigenze o di requisiti mirati a garantire il successo della cooperazione territoriale e che si possono riassumere, a modo di raccomandazioni, nei termini seguenti:
 - la necessità di coinvolgere gli attori chiave (stakeholders) fin dall'inizio del processo. Ciò significa una cooperazione vertical, tra livelli di governo, e orizzontale, tra attori pubblici e privati, in ambedue i lati della frontiera;
 - l'opportunità di creare un comitato esecutivo o una segreteria permanente separate dalle rispettive amministrazioni partecipanti e dotata tanto di autonomia organizzativa quanto delle risorse necessarie;
 - la ricerca di un equilibrio tra gli obiettivi economici e quelli socio-culturali con la finalità di rafforzare la legittimazione dell'Euroregione;
 - evitare la creazione di programmi che non costituiscano un reale valore aggiunto per l'Euroregione;
 - l'apprendimento congiunto relativo alla gestione delle asimmetrie (politico-amministrative, socioeconomiche, linguistico-culturali e

ideologiche) al fine di disinnescare gli inevitabili conflitti, la suscettibilità e i malintesi.

- Questi elementi presuppongono un impegno politico istituzionale e non congiunturale, oltre alla capacità di generare una massa critica di progetti inseriti in un sistema di reti, dotati di mezzi organizzativi e finanziari propri (e non solo vincolati all' UE), cos' come una concreta gestione delle inevitabili asimmetrie politiche e amministrative”.

En este resumen que el profesor MORATA realizó sobre el análisis comparado de las diferentes realidades eurorregionales en Europa, aparece perfectamente recogida la esencia de un estudio donde los elementos de organización y gestión (RAMIÓ, 1999; MINTZBERG, 1999), bien imbricados en los marcos programáticos y financieros de la UE, adquiriendo así la relevancia necesaria para reducir las asimetrías y profundizar en la sostenibilidad de los modelos institucionales de las Eurorregiones.

Porque las instituciones, requieren de análisis organizativos complementarios, que implican conocer las estructuras de las organizaciones que aglutinan poder político (entendida por este el que proviene de electos en sus distintos niveles de gobierno) y poder administrativo (capacidades de organización, dirección y gestión), en los diferentes niveles de gobierno. Estas resultan estructuras complejas que hay que estudiar integrando ambas dimensiones. Sin ellas es difícil comprender cómo lo político y lo administrativo se solapan en zonas grises que dependen de la voluntad y acuerdos previos de dirección y gestión. Sin ellas, aún lo es más comprender el pasado, presente y futuro de la cooperación (de sus agentes, actores, estructuras, en definitiva) transfronteriza.

Es por esto, por lo que entendemos que las claves institucionales, organizativas y de gestión deberían aportar los datos definitivos configuradores del marco general del GPL y de GL en los Concellos de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal. Y es que siendo como son innumerables las dificultades y diferencias de todo tipo y condición, las instituciones de uno y otro lado de la frontera han otorgado "carta de naturaleza" institucional a una tradición milenaria que sufrió el definitivo impulso hace ahora justo veinte años, desde la plataforma financiera comunitaria.

¿Qué aportan, pues, las instituciones públicas, las organizaciones administrativas y los sistemas de gestión establecidos en esta Eurorregión a la GPL y la GL? Desde aquí, y después de varias investigaciones realizadas hasta la fecha³⁰², creemos que mucho. La capacidad para crear, gestionar e incluso innovar en materia de estructuras político-administrativas de cooperación a lo largo de estos últimos tres quinquenios (1990-2006), dan la razón a este planteamiento, por ejemplo a través del hecho de que en la cooperación participen un elevado número de actores de diverso tipo (DOMÍNGUEZ, 2008: 13-48).

Sin embargo, dos son las instituciones de cooperación transfronteriza que sobresalen dentro de la red de buena gobernanza que hemos esbozado en líneas anteriores y que cobra aquí un especial significado: la antigua Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal, y el Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular; una de carácter regional y otra local. Evidentemente a

³⁰² Y que analizaremos bajo la fórmula de estudios de caso en el Capítulo V de la Tesis Doctoral.

ella hay que añadir las redes sociales y empresariales³⁰³, pero sin el impulso de las primeras, sin la decidida apuesta política y administrativa por parte de políticos y técnicos regionales y locales, poco se habría llevado a cabo.

El análisis que vamos a desplegar en las siguientes líneas, tendrá como objetivo describir las principales variables normativas, institucionales, organizativas y de gestión de estas dos figuras rectoras de la realidad regional-local en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

2.3.1. La Comunidade de Trabalho Galicia-Norte de Portugal

Hasta el mes de septiembre de 2008, la Comunidade de Trabalho Galicia-Norte de Portugal era una entidad jurídica de ámbito europeo que dependía de los respectivos niveles de gobierno-administración gallego y portugués (Secretaría Xeral de Relacións Exteriores de la Xunta de Galicia y CCDR-N, respectivamente)

Autores como DOMÍNGUEZ (2004: 3-51) y VENADE (2004: 53-88), son de la opinión de que la Comunidade de Trabalho Galicia-Norte de Portugal (en adelante CT G-NP), supuso la ratificación de un proceso político, jurídico y administrativo del que se habían dotado los gobiernos de Portugal y Galicia.

³⁰³ Por parte de los agentes sociales es destacable la creación del Consello Sindical Interrexional Galiza-Norte de Portugal (13-IX-1995), integrado por el Sindicato Nacional de CCOO, Unión Xeral de Traballadores de Galicia, União Geral de Trabalhadores de Portugal y la Confederação Geral dos Trabalhadores de Portugal. Para el caso de los agentes económicos, pese a la dinamicidad y número de encuentros entre asociaciones empresariales todavía no se ha conseguido la creación de un foro común; mientras que en el mundo de la Universidad se creó en 2002 el Centro de Estudos Eurorrexionais (actualmente con formato de Fundación); vid. DOMÍNGUEZ, 2004: 36, 37.

Tenemos que la misión más destacada de la CT G-NP fue la de diseñar programas de ámbito transfronterizo, proponiendo a los niveles de gobierno responsables (Comunidad Autónoma y Administración General del Estado en España, y CCDR-N y Administração Central en Portugal) candidaturas en los períodos de las convocatorias comunitarias, fundamentalmente las que se corresponden con los años 1994-1999 y 2000-2006. De ahí que lo complejo del análisis de la CT G-NP no sea su organización, ni su estructura administrativa, sino el entorno eurorregional en el cual tenía que desarrollar su trabajo. Porque, al fin y a la postre, la CT G-NP se ocupaba de gestionar programas como unidad de coordinación entre un gobierno autónomico español y un órgano desconcentrado del Gobierno Portugués, en un escenario donde los intereses políticos en Galicia se negociaban con la Xunta (Santiago de Compostela) y los propios en Portugal con la Administração Central (Lisboa).

Esta asimetría gallego-portuguesa ha sido definitiva, aunque existen otros elementos de carácter institucional, político (liderazgo) y de perfil de gestión que habrá que explicar en base a la evolución de la CT G-NP. Y es que, en el análisis de su evolución institucional radica parte de los elementos que nos ayudan a entender cómo se ha convertido en una Agrupación Europea de Cooperación Territorial, y porqué el reparto de papeles entre los actores de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal ha resultado tan variable y confuso.

Para poder seguir este nivel de análisis, vamos a recorrer las siguientes etapas de institucionalización, propuestas por el profesor CANCELA (2008: 162-167), también apuntadas por los profesores DOMÍNGUEZ (2004: 3-51)

y VENADE (2004: 53-88), para la cooperación transfronteriza gallego-portuguesa:

- Fase informal (1981-1991), momentos previos y posteriores al ingreso de España y Portugal en las Comunidades Europeas, donde se acuerdan el Tratado de Amistad y Cooperación entre la República Portuguesa y el Reino de España (22-XI-1977), y la "Convención-Cuadro de 1980 del Consejo de Europa" (21-V-1980). A través de ellos se abre un nuevo escenario a la autarquía, como proceso de negación mutua que desde siglos atrás se habían profesado ambos Estados. Es esta una primera década de tanteo entre los gobiernos de Galicia y Portugal, con las reticencias propias del Estado Central en España que se resistía a perder la interlocución política con el exterior. Entre los hitos son merecedores de destaque: a) la declaración conjunta de Santiago de Compostela en 1986 (primer documento de trabajo común entre Galicia y Portugal en materia de cooperación transfronteriza); b) entre 1988 y 1990, la celebración de las I y II Xornadas Técnicas: Galicia e a Rexión Norte de Portugal ante 1992 (encuentros básicos donde se justificó la necesidad de profundizar en la institucionalización de estos contactos luso-galaicos); c) en 1991, firma del Acuerdo Constitutivo de la Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal. En estos primeros pasos de la cooperación transfronteriza Galicia asume el liderazgo político ante el interés que despierta para esta Comunidad Autónoma el marco comunitario recién estrenado, mientras que los fondos y programas comunitarios comienzan a sentar las bases económicas de tal cooperación. Sin embargo, y desde nuestro punto de vista, hay dos elementos que, a la larga, marcarán la consolidación de la CT G-NP, mencionados ambos por el profesor CANCELA (2008: 164): "En primer

lugar, la ausencia de la iniciativa privada en el momento fundacional; en segundo lugar, a diferencia de otras comunidades de trabajo o entidades similares, la iniciativa de creación no procedió de entidades locales, sino de dos entidades regionales. Esto último, de un lado, facilita su funcionamiento y la toma de decisiones entre únicamente dos socios y, de otro, proporciona un mayor peso político (inclusión de la capital económica del norte luso, Gran Porto) y permite acometer estrategias y proyectos de dimensión supralocal". El primero de los elementos afianza el carácter político, pero también el tecnocrático, de la entidad transfronteriza, sustrayéndose así elementos de buena gobernanza y de partenariado ante la falta de participación de agentes sociales, empresariado, universidades y organizaciones no gubernamentales. El segundo resultará definitivo puesto que lo que en un primer momento fue elemento de fuerza (dos actores, de máximo nivel político y sin intermediarios), al cabo de los años y por la lógica decadencia del poder político de los gobiernos Fraga (sobre todo a finales de los años 90; BOUZAS, 2004: 1-33), supondría la anomia y la inacción, con la consiguiente decadencia de la entidad, que fue dejando paso a otros actores que ocuparon su espacio en el escenario eurorregional, como los gobiernos locales, especialmente en forma de asociaciones, en especial, el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

- Fase institucional (1991-2008), dividida en dos etapas: a) de 1991 a 1996, y b) de 1996 a 2008:
 - a) 1991-1996, de creación del marco institucional de la CT G-NP, que se inicia formalmente con la firma del Acuerdo Constitutivo de la Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal (31-X-1991). A través de este acuerdo se recogen los Estatutos de funcionamiento, dirección, organización y gestión del ente cooperativo, creándose las Comisiones

Sectoriales: Agricultura y Pesca; Cultura y Desarrollo Local; Formación, Ciencia y Tecnología; Turismo; Medio Ambiente, Ordenación y Recursos Naturales; y Administración Regional y Local; esta última de gran interés para nuestro objeto de estudio. Sin embargo, de la lectura de estos Estatutos se puede colegir una gran debilidad que arrastrará hasta su extinción: la vaguedad de su misión, y la falta de concreción de su actividad principal, vinculando la actuación de la CT G-NP exclusivamente al ámbito del intercambio de información, la coordinación entre ambas regiones...

- b) 1996-2008, de "operacionalización" o desarrollo de los proyectos de cooperación aprobados por la UE, que a su vez dividimos en un período "ejecutivo" (1996-2002) y un período de "transición" (2006-2008):
- La segunda parte de la década de los 90 y los inicios del nuevo siglo (1996-2002), implican un gran esfuerzo común por acordar candidaturas a Bruselas, seleccionar candidatos, jefes de filas, temas y objetivos; es la hora de la gestión, que produce resultados pese a la asimetría de los socios gallegos (Xunta de Galicia) y los portugueses (CCDR-N). Los éxitos en las convocatorias, y la implementación de las líneas de trabajo aprobadas en el período de financiación 1994-1999 (sobre todo en torno a las Iniciativas Comunitarias Interreg y al desarrollo de grandes infraestructuras de frontera), van motivando avances en la consolidación institucional de la CT G-NP, lo que provoca una revisión del Acuerdo Constitutivo en 1999, que desemboca en la activación de las Comisiones Sectoriales, de las Comunidades Territoriales de Cooperación (1999-2002), y da entrada a los gobiernos locales a la entidad transfronteriza (2000).
 - La primera década del nuevo siglo, comienza con la incorporación a la CT G-NP del elemento local, ausente desde la misma firma del

Acuerdo en 1991, a través de la entrada del Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular como institución propia del sistema urbano de la Eurorregión (28-VI-2000). Estos años (2000-2008), confirman la ralentización del impulso político que tuvo en los años 90 la CT G-NP, motivado en parte por la consolidación de la estructura de poder administrativo³⁰⁴ de la Xunta de Galicia y por el agotamiento del ciclo político del lado gallego; por otro del cambio de prioridades del gobierno portugués, reorientando el apoyo hacia otros fondos y a otros escenarios de frontera, visualizable a través de la firma de la "Convención entre la República Portuguesa y el Reino de España sobre Cooperación Transfronteriza entre Instancias y Entidades Territoriales" (3-X-2002). La aprobación de este Convenio, motivó una nueva reforma del Acuerdo firmado en 1991, en el año 2006, a través del denominado Convenio de Cooperación Transfronteriza entre la Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte y la Xunta de Galicia, que buscaba adaptar el Acuerdo al Convenio firmado por España y Portugal en 2002. Para algunos como VENADE (2004: 53-88), el Convenio Hispano-Luso otorga nueva dimensión a la cooperación transfronteriza³⁰⁵, pero no profundiza en la seguridad jurídica de la institución³⁰⁶; algo para lo que habremos de esperar un par de años más con la aprobación de la Agrupación

³⁰⁴ Situación que destaca BOUZAS (2004: 8-10), en su estudio sobre el sistema político-administrativo de la Xunta de Galicia, y que denomina como período de "estabilidad" (1999-2001) y de "institucionalización completa" (1991-2001); vid. BOUZAS, 2004: 1-33.

³⁰⁵ "... representa certamente uma nova etapa de cooperação transfronteiriça luso-espanhola na medida em que introduz uma "disciplina jurídica apropriada" para as actividade de cooperação. Esta nova "disciplina" contrasta, pelo seu espírito profundamente regulamentador, com a (quase) total "informalidade" que enformava as actividades de cooperação nos últimos anos"; vid. VENADE, 2004: 76.

³⁰⁶ Con relación al Acuerdo de 1991 VENADE (2004: 64) diría que "...o referido "acordo" pode certamente constituir um marco relevante na história da cooperação transfronteiriça mas não é um modelo de segurança jurídica, visto que se trata de um documento de carácter privado, inter-administrativo, sem qualquer valor jurídico".

Europea de Cooperación Territorial (más adelante referida) y con ella una nueva generación de modelos de cooperación territorial³⁰⁷.

Complementaria a la perspectiva jurídica e institucional, deviene la organizativa y de gestión que nos ofrece a priori una visión más dinámica de la estructura administrativa de la que se dota la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal para la gestión de la cooperación transfronteriza. Dos son los autores que seguiremos para este nivel de análisis: Carles RAMIÓ (1999: 17-20) y Henry MINTZBERG (1999: 43-60). Ambos han sido capaces de sintetizar los elementos básicos de dirección y gestión de las organizaciones, exponiendo con claridad dos modelos que vamos a seguir parcialmente para el estudio de la CT G-NP, también para el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, y de las estructuras político-administrativas de los gobiernos y administraciones locales de Galicia y el Norte de Portugal.

Siguiendo a ambos autores, tenemos que toda organización dispondría de tres dimensiones sobre las que poder realizar una visión organizativa completa, en la que incluir todos los ámbitos de organización y gestión (RAMIÓ, 1999: 17-20): sociotécnico (entorno, objetivos, estructuras, recursos financieros y materiales y procesos administrativos), político-cultural (actores intraorganizativos y parámetros culturales de la organización), y control y mejora (sistemas de información y control, métodos de diagnosis organizativa y de mejora continua). De todos ellos, vamos a seleccionar, por ser objeto directo de nuestro estudio y en aras a homogeneizar los elementos de análisis, tres realidades institucionales y

³⁰⁷ Que habrán de sumarse tanto a las entidades con personalidad jurídica (*Associações de Direito Público*, *Empresas Intermunicipais* y *Consortios*), como sin personalidad jurídica (*Comunidades de Trabalho* y *Grupos de Trabalho*), ya existentes.

organizativas diferentes: la CT, G-NP; el Eixo Atlántico; y los Concellos de Galicia y el Norte de Portugal.

En lo que se refiere a las estructuras administrativas, MINTZBERG (1999: 43-60), destaca cinco elementos de análisis:

- En su vértice superior de una figura, el “ápice estratégico”, que se “... ocupa de que la organización cumpla, efectivamente, con su misión y de que satisfaga los intereses de las personas que controlan o tienen algún poder sobre la organización” (MINTZBERG, 1999: 50).
- En el centro de la figura estaría la “línea media”, descrita como “El ápice estratégico está unido al núcleo de operaciones mediante la cadena de directivos de la línea media provistos de autoridad formal” (MINTZBERG, 1999: 52), cerca de esta “línea”, aunque directamente conectada con el “ápice” encontraríamos:
 - la “tecnoestructura” integrada por analistas (“Se compone de los analistas que estudian la adaptación, el cambio de la organización en función de la evolución del entorno, y de los que estudian el control, la estabilización y la normalización de las pautas de actividad de la organización (Katz y Kahn, 1966)” (MINTZBERG, 1999: 56);
 - y el “staff de apoyo” (“... cualquier organización actual de cierta envergadura, veremos que existe un gran número de unidades especializadas cuya función consiste en proporcionar un apoyo a la organización fuera del flujo de trabajo de operaciones”, MINTZBERG, 1999: 57). Entre estos dos niveles, existen diferencias de contenido sustanciales que MINTZBERG separa de las labores de asesoramiento a la dirección; aunque entiende que

se utilicen de forma similar "staff de apoyo" y "staff personal", el primero estaría destinado a la gestión de la transversalidad (gestión de personal, económica, informática, reprografía, mantenimiento...), mientras que el segundo al asesoramiento directo al personal directivo.

- Finalmente MINTZBERG (1999: 49) define el nivel básico como "núcleo de operaciones", descrito como "... abarca aquellos miembros (los operarios que realizan el trabajo básico directamente relacionado con la producción de productos y servicios".

Conjugando ambas perspectivas político-administrativas y de estructura administrativa, este tipo de entidades de cooperación territorial dispondrían de tres grandes niveles de decisión-acción:

- a) El primero de ellos (A), en virtud de su *vis* política, uno o varios órganos de decisión conjunta, asamblearios o en comisión (A1); además de un nivel ejecutivo unipersonal y colectivo (A2).
- b) El segundo (B), niveles más ejecutivos de carácter profesional, donde se integran los niveles directivos (libres designaciones, personal de confianza, habilitados nacionales), así como el personal de apoyo (Gabinetes y/o Staff).
- c) El tercer nivel (C), tiene que ver con las estructuras operativas de gestión en todos los niveles de gobierno. Serán los departamentos y unidades administrativas los niveles básicos a los que se adscriben los diferentes niveles intermedios y base (Jefes de Departamento y/o Servicio, Sección, Negociado y Puestos Base).

Parece obvio que sintetizar estas perspectivas privadas y públicas, de diversos niveles de gobierno, con estructuras jerárquicas y divisionales complejas³⁰⁸, en todo caso diferentes, nos obliga a una simplificación en forma de modelo que presentamos a continuación a los efectos del estudio que nos ocupa y para los actores CT G-NP y Eixo Atlántico, asumiendo que la mayor parte de este esquema será de utilidad para analizar la GPL y la GL en los concellos de Galicia y el Norte de Portugal (cuadro N° 11; ver página siguiente).

³⁰⁸ Siguiendo las propuestas establecidas en los diferentes marcos normativos que ocupan nuestro análisis multinivel: la Administración General del Estado (Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; y Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), la Xunta de Galicia (Ley de la Xunta), los Concellos (LRBRL y Ley 57/2003), la CCDD-N (Decreto-Lei n° 104/2003, de 13 de Maio) y los Concellos de Portugal (Lei n° 142/85, de 18 de Novembro, modificada por la Lei n° 124/97, de 27 de Novembro y n° 32/98, de 18 de Julho).

Cuadro N° 11: "Mintzberg y Ramió, Dos Propuestas sobre una Estructura Común de Análisis para los Actores de la Cooperación Territorial"

	Modelo de Estructura Político-Administrativa	RAMIÓ	MINTZBERG	Figuras de estructura
A	Estructura política:			
A 1	de Carácter Deliberante	Aprueba el ámbito sociotécnico y el cultural	Consejos de Administración y órganos rectores de empresas públicas, organismos autónomos...	Asambleas y Plenos
A 2	De Carácter Ejecutivo	Define el ámbito sociotécnico, el político-cultural y el de control y mejora	Ápice estratégico	Comisiones, Consejo de Ministros y de las Comunidades Autónomas, Juntas de Gobierno Local, Gabinetes, <i>think tanks</i> (p.ej. fundaciones), Presidentes, Vicepresidentes, Ministros, Secretarios de Estado, Alcaldes, Tenientes de Alcalde (Vereadores), Ministros, Consejeros, Concejales Delegados (Pelouros), Concejales, Diputados Provinciales
B	Estructura Administrativa Estratégica	Dirige el ámbito sociotécnico, supervisa el político-cultural y gestiona el de control y mejora	Línea media, tecnoestructura y staff de apoyo y personal	Secretarios Generales, Directores, Subdirectores, Gerentes, Coordinadores de Áreas, Habilitados Nacionales (Secretarios, Interventores y Tesoreros)
C	Estructura Administrativa Ejecutiva	Gestiona parte del sociotécnico (a excepción del entorno), interacciona en el político-cultural, y administra el de control y mejora	Núcleo de operaciones	Jefaturas de departamentos (servicios, divisiones...), mandos intermedios (sección y negociado), así como puestos base

Fuente: Elaboración propia, siguiendo a RAMIÓ (1999: 17-20) y MINTZBERG (1999: 43-60).

Si seguimos el modelo propuesto en el cuadro anterior, vemos como la CT G-NP³⁰⁹, que a su vez depende de la Xunta de Galicia y de la CCDR-N, dispone de una serie de figuras de dirección, organización y gestión que se corresponden con estas tres dimensiones (DOMÍNGUEZ, 2004: 3-51; VENADE, 2004: 53-88; CANCELA, 2008: 162-167):

- A. Figuras de alta dirección política: A1: Consejo y Comité de Coordinación; A2: Presidente y Vicepresidente, y Secretariado.
- B. Figuras de dirección profesional y organización: Coordinadores Generales (uno por cada parte), asistidos por dos coordinadores técnicos, el Secretariado, y de forma ocasional por expertos convocados a las reuniones. En el Acuerdo Constitutivo de 1991 se preveía la creación de tres elementos de gestión de apoyo a la dirección: Grupo de Análisis y Reflexión Estratégica, Grupo Observatorio Interregional y Comisiones "ad hoc". Las dos primeras son creadas con el objetivo de dar soporte técnico y de conocimiento a los órganos decisores, ejecutivos y colegiados de la Comunidad de Trabajo; la tercera tiene un componente indudable de innovación y especificidad ("adhocrática")³¹⁰ centrada en el mundo local, y de ella es ejemplo paradigmático el Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (Asociación Transfronteiriza de Concellos) como

³⁰⁹ En su versión más renovada fruto del acuerdo del año 2006, denominado Convenio de Cooperación Transfronteriza.

³¹⁰ Seguimos así los planteamientos de MINTZBERG, recogidos por RAMIÓ (1999: 69), cuando señala que "La adhocracia se caracteriza por ser una estructura sumamente orgánica con una escasa formalización del comportamiento; una elevada especialización horizontal del puesto basada en una preparación formal; una tendencia a agrupar a los especialistas en unidades funcionales en lo correspondiente a asuntos internos, pero desplegándolos en pequeños equipos de proyectos formados sobre la base del mercado para la realización de su trabajo; un uso de dispositivos de enlace para fomentar la adaptación mutua".

representante de la estructura urbana integrada en la Eurorregión (sobre ella volveremos en el siguiente apartado).

- C. Figuras de gestión: No están definidas, además de no disponer de personal propio, recayendo el peso de gestión sobre los recursos humanos de las respectivas autoridades regionales de Galicia y el Norte de Portugal, o lo que es lo mismo sobre la Secretaría Xeral de Relacións Exteriores y la CCRD-N. El núcleo de operaciones y el *staff* de apoyo, son así inexistentes en esta organización de cooperación territorial.

Además de esta estructura nuclear, la CT G-NP dispone de una organización, anteriormente citada, de carácter territorial y sectorial compuesta por:

- Comunidades (o Comisiões) Territoriais de Cooperación (1999-2002): con la misión de incorporar el elemento local a la organización, dirección y gestión de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal. Impulsadas entre los años 1999 y 2002, en todas ellas se produce implicación directa de los poderes locales más cercanos a la frontera (Diputaciones Provinciales y Concellos gallegos y portugueses limítrofes de la "raia"). En la actualidad se mantienen las mismas cuatro comunidades Territoriais de Cooperación (CTC), (CTC do Vale do Lima, CTC do Vale do Minho³¹¹, CTC do Vale do Tâmega y CTC do Vale do Cávado).
- Comisiões Sectoriais: Finalmente, la última parte de la estructura de la Comunidade de Trabalho tiene que ver con los ámbitos sectoriales de actuación de la misma; diferentes arenas de políticas públicas que son de interés para los participantes en la Eurorregión. Como señala CANCELA

³¹¹ Esta Comunidad Territorial de Cooperación se transforma en 2005 en Uniminho, constituida por 5 Municipios portugueses y 16 gallegos, e impulsada por la Diputación Provincial de Pontevedra.

(2008: 174, 175), es este un ámbito donde ha existido un cambio sustancial, ya que de las 6 Comisiones creadas en 1991, se pasó a las 10 de 1999³¹², reduciéndose en 2007 (reunión 13 de abril de 2007) a 3: Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Desarrollo Rural; Competitividad y Empleo; Cooperación e Integración Socioeconómica e Institucional; además de mantenerse la específica que integra el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

¿Qué conclusiones podemos extraer del análisis anterior?. Como en toda organización que ha evolucionado con los tiempos (1991-2007) y es producto directo de las influencias políticas de su entorno (comunitarias, estatales y regionales), como es el caso de la CT G-NP, encontramos líneas positivas y negativas:

- a) Lo positivo aparece cuando nos damos cuentas de que la CT G-NP ha sido capaz de adaptarse a las grandes transformaciones a través de las cuales se han venido perfilando sus instituciones. De esta manera, se consigue participar y ejecutar presupuesto a partir de las Iniciativas Comunitarias (sobre todo Interreg), se da entrada a los poderes locales con el Eixo Atlántico a través de las Comisiones, y se reformulan las Comisiones agrupando las iniciativas que tienen que ver con la cooperación institucional (en línea con la programación comunitaria 2007-2013 y con el POCTEP 2007-2013)

³¹² Agricultura; Medio Ambiente, Recursos Naturais e Ordenamento; Ensino, Formación e Emprego; Investigación Científica e Universidades; Cultura; Patrimonio e Turismo; Desenvolvemento Local; Dinamización Económica; Pesca; Saúde e Asuntos Sociais; Infraestructuras e Transporte; y Administración Rexional e Local.

b) Lo negativo se nos presenta cuando hemos visto como la CT G-NP ha sido incapaz de abrirse a la ciudadanía, grupos empresariales, y centros de investigación; la perspectiva de la buena gobernanza tan sólo se ha incorporado de forma parcial (poderes locales). Pero es que además, no se ha diversificado la participación en convocatorias comunitarias (muy concentradas en Interreg); no se ha reforzado su liderazgo político e institucional; no se ha profundizado en la construcción de estructuras y mecanismos de gestión; se ha dado escaso contenido a la Comisión de Administración Regional y Local que podría haber resultado el motor impulsor de la modernización administrativa regional-local en el ámbito de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

En definitiva, vemos como el conjunto del "ciclo de vida" de la CT G-NP, aporta un balance más negativo que positivo, ya que no ha sabido, más que recientemente, adaptarse a los tiempos, construyendo una identidad propia, una legitimidad institucional más allá de la de sus socios, con el resultado de la pérdida de posiciones en el conjunto de la cooperación transfronteriza de la zona de frontera hispano-lusa, y una nula presencia en materia de GPL y GL para los poderes locales que cohabitan en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

Pero, ¿qué es lo que ha ocurrido en estos dos últimos años (2007-2008)? Somos de la opinión de que la CT G-NP ha perdido una gran ocasión de situarse en el centro de la negociación de los fondos comunitarios para el período 2007-2013. Su falta de definición política e institucional produjo el trasvase de poder de representación y gestión hacia otro territorio de frontera como es el que se radica entre la CCDR-Centro y la Comunidad

Autónoma de Extremadura, lugar donde se ubica el Secretariado Técnico Conjunto (Badajoz), auténtico órgano de gestión de los fondos y programas comunitarios para la "raia" hispano-lusa³¹³.

A cambio, el Gobierno de Galicia y la CCDR-N han apostado por la aprobación de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT),³¹⁴ que de apoyo en la implementación de políticas y programas a la CT G-NP, y que se encargará de gestionar el Plan Estratégico de Cooperación Galicia-Norte de Portugal 2007-2013 de la CT G-NP, aprobado en 2008 (CANCELA, 2008: 177-184). Esta AECT fue planteada en los estudios previos a la formulación de las posiciones de negociación gallego-portuguesas para el 2007-2013 como la alternativa a la consolidación institucional de la Eurorregión: "Por último e partindo da experiencia adquirida en períodos anteriores, a programación 2007-2013 debe contribuír ao establecemento dunha cooperación institucional sólida interrexional e transfronteiriza entre ambas as rexións, Galicia - Norte de Portugal. Neste sentido, a constitución dunha Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) favorecerá o lanzamento dun proceso interinstitucional que integre os logros obtidos ata o momento pola Comunidade de Traballo de Galicia-Norte de Portugal, as comunidades territoriais de cooperación, a Fundación CEER ou o Eixo Atlántico" (MECEGA, 2007-2013: 10).

³¹³ Órgano conjunto hispano-luso de gestión de la totalidad de los fondos de cooperación territorial del período 2007-2013 para toda la frontera España-Portugal.

³¹⁴ Mero instrumento jurídico comunitario que, eso sí, ayudará a reforzar los mecanismos de gestión de la CT GNP.

El proceso de construcción de la AECT Galicia-Norte de Portugal se ha desarrollado entre los años 2006 y 2008, en los que sobresalen los siguientes hitos (cuadro N° 12):

Cuadro N° 12: "Proceso de creación de la AECT Galicia-Norte de Portugal"	
Año	Normas y decisiones políticas de referencia
2006	UE: Reglamento (CE) N° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), DO L 210, de 31 de julio de 2006
2007	España: Real Decreto 37/2008, de 18 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), BOE 19 de enero de 2008
2008	Portugal: Decreto-lei n° 376/2007, de 8 de noviembre, Diário da República, 1ª série n° 215, de 8 de noviembre de 2007; Despacho n° 20723/2008, de 25 de julio de 2008, Diário da República, 2ª série n° 152, de 7 de agosto de 2008. España: A propuesta de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Exteriores y Cooperación, aprobación en Consejo de Ministros, celebrado el 27 de junio de 2008. Galicia: A propuesta de la Consellería de Presidencia, Administraciós Públicas e Xustiza, aprobación en Consello de la Xunta, celebrado el 31 de enero de 2008;

Fuente: Elaboración propia.

Tras dos años de trabajo conjunto, el lanzamiento político de la AECT Galicia-Norte de Portugal (primera de la Península Ibérica) se produjo el pasado día 30 de septiembre de 2008, en la "octava reunión de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, celebrada el último 22 de septiembre" (www.poctep.eu). La AECT adquiere validez jurídica al ser aprobada por Portugal y por España, siendo ratificada por Resolución de 23 de octubre de 2008, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la inscripción de los Estatutos de la "Agrupación Europea de Cooperación

Territorial Galicia-Norte de Portugal (GNP, AECT)" (BOE nº 262/2008, de 30 de octubre de 2008). A finales de 2008, tan sólo queda pendiente el inicio en su dimensión de gestión con la aprobación de sus sedes, cuadro de personal y responsables por parte portuguesa y gallega.

Para VENADE (2006: 187-217), la AECT suponía en el 2006 una suerte de modelo avanzado de cooperación de "segunda generación"³¹⁵, como destaca CANCELA (2008: 177-184), que incrementaba la seguridad jurídica de la cooperación transfronteriza. Con el paso de los meses, la AECT G-NP ha tenido que sortear casi los mismos obstáculos que en su día tuvieron que saltar las dos partes con el Acuerdo Constitutivo de 1991. De hecho, las reticencias de Lisboa y Madrid han estado presentes, aunque ha sido la parte española la que más elementos de *checking* han planteado (BELTRÁN, 2008: 23-38)³¹⁶.

³¹⁵ Sobre el concepto de "segunda generación" se ha celebrado recientemente en Guimarães, un Seminario organizado por el Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular y el Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (Portugal). En palabras del Secretario General del Eixo Atlântico, la "cooperación transfronteriza de segunda generación" implicaría "... un nivel de concretización de las políticas de cooperación, con una aplicación práctica sobre las cuestiones y problemas cotidianos que afectan al desarrollo económico y social, al desarrollo de los servicios básicos y a la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos europeos de los territorios de frontera: Sanidad, Educación, empleo, transporte, ocio y cultura..." (VÁZQUEZ MAO, 2009, ponencia de clausura del Seminario, sin publicar).

³¹⁶ "En definitiva, de todos estos elementos es posible concluir que los requisitos previstos para las AECT en el Real Decreto 37/2008, conducen a un tipo de cooperación estable aunque un tanto rígida. Estable en la medida que las entidades territoriales van a optar por otro tipo de estructuras si el objetivo es una colaboración más informal y dinámica; en este sentido, resultaría incoherente iniciar el complejo procedimiento legal previsto en el Real Decreto si no hay voluntad de permanecer en el tiempo. Rígida por cuanto los objetivos y funciones deben estar claramente definidos desde el inicio; y por la existencia de controles sobre la actuación de las AECT que en caso de extralimitación se corre el riesgo de disolución"; vid. BELTRÁN, 2008: 36.

Sin embargo, y a falta de las decisiones políticas que den la apertura oficial a la sede, con el nombramiento de los responsables de la G-NP AECT, sí es verdad que se incrementa la institucionalización de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal (CANCELA, 2008: 179-181), al contar con una mejor definición jurídica y administrativa, con personal propio, financiación estable (además de la variable fruto de su concurso en las convocatorias comunitarias 2007-2013), y una programación a medio plazo que la dota de la misión y visión estratégica necesaria. El modelo de organización, dirección y gestión basado en las tres dimensiones, anteriormente aplicado a la CT G-NP, dejaría una G-NP AECT con el siguiente esquema:

- A. Figuras de Dirección: A1: Asamblea; A2: Director y Secretario-subdirector.
- B. Figuras de dirección y organización: Consejo Superior, integrado por los Coordinadores Generales de la CT G-NP
- C. Figuras de gestión: previstas en los Estatutos y en el presupuesto del Plan de Cooperación Galicia-Norte de Portugal 2007-2013.

Tan sólo resta ver si efectivamente la línea abierta en la última reforma de la CT GNP, en forma de Comisión Sectorial Cooperación e Integración Socioeconómica e Institucional, se consolida a través de la nueva línea de cohesión social e institucional de la GNP AECT, dando frutos en dos ámbitos: el del apoyo a la modernización local; y el de la buena gobernanza, reduciendo su vis tecnocrática y ampliando los espacios de participación pública y privada.

A continuación analizamos, sobre la base de los modelos de estudio aplicados a la CT GNP, el otro actor relevante de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, el Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

2.3.2. El Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular

Darle protagonismo a un actor local, desde la perspectiva de la modernización administrativa, resulta siempre curioso a los ojos de alguien ajeno al estudio de estos niveles de gobierno y administración. Aún diría más, incluso forzado, al intentar incluirlos en la malla de actores de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal. Lo impensable hasta fechas recientes es que estos actores se agruparan, no para asumir modelos europeos y/o estatales de gestión pública, no para “pensar” en GPL y GL (ya lo hizo la FEMP a lo largo de la década pasada y la actual); sino para formular y diseñar gestión entre ellos en los espacios transfronterizos.

Esta es la gran virtud (entre otras muchas), del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, asociación transfronteriza de Municipios, que bajo la figura jurídica de “Asociación de derecho privado portugués” y con domicilio social en Porto (Portugal), mantiene una estructura de dos sedes (Porto y Vigo), personal técnico y presupuesto propio (en 2008, 2.906.990€), y una posición de actor privilegiado (no sólo local) en el contexto de la Eurorregión gallega y portuguesa.

Pero al igual que la CT G-NP, desde su creación en 1992³¹⁷ (DOMÍNGUEZ, 2004: 37) el Eixo ha sufrido una compleja evolución influenciada por el entorno comunitario, en mayor medida, y por los condicionantes estatales y regionales (menor desde luego), de los Estados en los que se inserta como institución local transfronteriza.

Nos interesa centrarnos en su estudio, para poder entender cómo el Eixo de 1991 ha sido superado con creces en su versión de 2007-2008; en palabras de CÁRDENAS, RAMOS y VARELA (2008: 175):

- “[En el año 2007] deuse un paso firme cara a una nova etapa no Eixo, como asociación transfronteriza de Concellos da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, caracterizada por un dobre proceso de integración territorial da súa trama urbana e de posicionamento transnacional.
- Por un lado, porque se produce a consolidación territorial da organización coa ampliación dos seus asociados a 34 membros, en 2008. O Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular integra deste xeito una estrutura urbana de cidades grandes e medianas galegas e portuguesas, que inclúe a case que seis millóns e medio de habitantes, e que ratifica o acerto da súa creación e expansión da visión e obxectivos, concluída a principios da presente década coas (pen)últimas incorporacións.
- Por outro, e complementario ao anterior, polo inicio dun dobre proceso de afianzamento transfronteirizo como un actor chave na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, e de posicionamento noutros contextos transrexionais rexional-locais como pode ser a través da presenza nos *Open Days* da Comisión Europea, o una recién creada *EUROMOT*.

³¹⁷ Con antecedentes en la Asociación de Cidades de Galiza e do Norte de Portugal, impulsada por Porto en 1991.

- Este doble proceso de consolidación e expansión territorial, deixan ao Eixo Atlántico ante un novo reto que trascende as súas clásicas función de *lobby* transfronteirizo, de *liderado local* nos territorios de Galicia e do Norte de Portugal, de *think tank* en proxectos, investigación e actuacións de moi diverso tipo, desenvolvidas a través das súas Comisións Delegadas e dos grupos de traballo, que o Eixo viu de constituir nesta última década.
- Eixo Atlántico asume así o liderado local en materia de desenvolvemento local sostible nun entorno que lle é propio, pero con proxección cara a una Europa *alongada*'

Este "doble proceso" se ha conseguido fraguar, a través de la apuesta por cinco desafíos que se han abordado desde el Eixo a lo largo de su historia reciente, y que han supuesto su consolidación en el panorama institucional y político-administrativo de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, proyectándola al escenario de la cooperación territorial europea para el vigente período 2007-2013³¹⁸:

1. Capacidad para desarrollar el rol de *lobby* efectivo en Europa a favor de sus asociados. De esta forma, de una figura de *lobby* local comunitario, el Eixo ha transitado hacia una organización de gobiernos locales urbano-rurales luso-galaicos con presencia fundamentalmente en Galicia y Norte de Portugal, pero también en otros territorios de la frontera hispano-lusa y en una Europa cada vez más local.
2. Incremento de su masa crítica institucional (Concellos que lo integran).
Cómo una asociación de concellos transfronterizos ha conseguido elevar

³¹⁸ Incluso para el período que está por llegar de 2013-2020, sobre todo a través de iniciativas como la ya comentada en el Seminario sobre Cooperación de Segunda Generación.

los niveles de democracia (incremento de su base local de 12 a 34 en 2008) y eficacia (ser gestor efectivo de fondos comunitarios), manteniéndose como actor central local de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal a lo largo de los últimos tres lustros. De esta forma ha incrementado su base asociativa de 12 concellos en su momento fundacional (6 gallegos y 6 portugueses)³¹⁹, a 14 en 1995 (2 gallegas)³²⁰, y 17 en 1997 (3 portuguesas)³²¹, a 18 Concellos en 2004 (1 gallega)³²², a 28 en 2007 (5 gallegos y 5 portugueses)³²³, y a 34 en 2008 (3 gallegos y 3 portugueses)³²⁴.

3. Ejercicio de un continuado liderazgo local (tanto personal -NATERA, 1998- como institucional -BORJA y CASTELLS, 1997: 150-155-) en el territorio eurorregional (ciudades medias y urbanas). Creando una agenda política específica (DOMÍNGUEZ y PARDELLAS, 2007), dotando al Eixo de una identidad concreta así como de dimensión social y eurorregional a sus proyectos (desarrollo sostenible, estudios y publicaciones...) (VANACLOCHA, 1997: 275-299)³²⁵.
4. Buen rendimiento de gestión de los fondos propios y comunitarios conseguidos en los diferentes períodos de programación (1994-1999, 2000-2006³²⁶ y 2007-2013³²⁷), fundamentalmente de los PIC Interreg,

³¹⁹ Por parte gallega: Vigo, A Coruña, Santiago, Pontevedra, Ourense y Ferrol; por parte portuguesa: Porto, Braga, Bragança, Chaves, Viana do Castelo e Vila Real.

³²⁰ Monforte de Lemos y Vilagarcía de Arousa.

³²¹ Guimarães, Peso da Régua y Vila Nova de Gaia.

³²² Lugo.

³²³ Por parte gallega: O Barco de Valdeorras, Carballo, Lalín, Verín y Viveiro; por parte portuguesa: Barcelos, Famalição, Matosinhos, Mirandela y Vila do Conde.

³²⁴ Por parte gallega: O Carballiño, Santa Uxía de Ribeira y Sarria; por parte portuguesa: Lamego, Macedo de Cavaleiros y Penafiel.

³²⁵ Vid. supra VANACLOCHA, 1997: 276.

³²⁶ <http://www.galicia-nortept.org/proyectos2.asp?id=290&tipo=1>

³²⁷ Ya en el período vigente 2007-2013, el Eixo ha conseguido la estabilidad presupuestaria necesaria para afrontar estos años, tras la reciente concesión por parte de la Comisión Europea (28-I-09) de un millón de euros para el desarrollo de su programa de actividades

con importantes niveles de ejecución de presupuesto y rentabilidad social (imagen, recursos materiales) para sus asociados (<http://www.eixoatlantico.com>).

5. Construcción de una estructura de gestión organizativa y de conocimiento³²⁸, a través de una organización compleja en red que colabora con los agentes sociales y con las universidades.

Por estas razones, en forma de retos asumidos de forma efectiva y cumplidos en su mayor parte, somos de la opinión de la necesidad de incluir al Eixo en nuestro estudio, no como un actor más, sino como el actor que está siendo capaz de definir un espacio para la GPL y GL con base común transfronteriza y bajo un formato de política pública de modernización.

Pero comencemos por la evolución institucional del Eixo, siguiendo la estructura de análisis empleada para el estudio de la CT G-NP (CANCELA, 2008: 162-167; DOMÍNGUEZ, 2004: 3-51):

- Fase informal (década años 80 hasta 1991). Es la etapa primigenia desde la cual los gobiernos locales, junto con las Comunidades Autónomas, se introducen en el marco europeo a través de los mecanismos establecidos en el Convenio de 1980 sobre cooperación transfronteriza. Serán estos los primeros años de desarrollo de la programación financiera comunitaria (fundamentalmente a través de los FEDER), antecedentes de las Iniciativas Interreg, base de la cooperación transfronteriza local. Esta estructura financiera estable facilita la visión de una nueva

2009-2010, a través del Programa de Cooperación Territorial España-Portugal 2007-2013; vid. <http://www.eixoatlantico.com/noticias.php?idcon=not20090130142918>.

³²⁸ Tanto la una como la otra, serán abordadas en las líneas siguientes.

dimensión económica e institucional en la relación entre gobiernos y administraciones locales transfronterizas en Europa, superando así (aunque no olvidando) la figura de los hermanamientos³²⁹, tradicional hasta estas fechas. Pero para el caso que nos ocupa, no será hasta los inicios de los años 90, con la firma de convenios de colaboración entre algunos Concellos de Galicia (6 anteriormente citados) e, inicialmente, tan sólo uno del Norte de Portugal (Porto)³³⁰, cuando la cooperación entre ellos comience su andadura. Este hito supondrá, además, el germen del Eixo, que aprueba sus Estatutos un año después.

- Fase institucional (1992-2006), al igual que en el caso de la CT G-NP con dos etapas: a) de 1992 a 2000³³¹, y b) de 2000 a 2006:
- A. 1992-2000, en este período el Eixo Atlántico toma forma institucional a través de la firma de sus Estatutos en 1992, donde se especifica que el "Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular constitúese como una asociación transfronteriza de concellos que configuran o sistema urbano da

329

http://www.femp.es/index.php/femp/direcci_n_de_internacional_y_cooperaci_n/hermanamientos

³³⁰ Concello que lideró una Asociación de Ciudades de Galiza e do Norte de Portugal (DOMÍNGUEZ, 2004: 37).

³³¹ DOMÍNGUEZ (2004: 42-47), distinguiría entre 1992 y 2000 dos subetapas: "A etapa inicial, entre 1992 y 1995, baixo a presidencia de F. Gomes, alcalde de Porto e Eurodeputado, na que o Eixo pénsase, case que exclusivamente, en termos de lobby. A etapa de consolidación, entre 1996 e 1999, baixo a presidencia de M. Pérez Álvarez, Alcalde de Vigo, na que sen deixar de ser un lobby, o Eixo intenta converterse nunha Axencia de Desenvolvemento Eurorrexional". Somos de la opinión de que, efectivamente, esta evolución de funciones *lobbistas* hacia otras que le pudieran haber dado más consistencia estructural, no dejaron de ser un intento y como tal aportaron poco a la construcción institucional del Eixo. Aún podríamos decir más, esta ambición de sobredimensión eurorregional el Eixo la ha conseguido a través de su buena gestión de Interreg, la participación en foros transnacionales y el refuerzo de sus capacidades de *think tank*, sin abandonar la posibilidad de la Agencia, que con muchas probabilidades podría conseguir a partir de 2009 a través de dos mecanismos: a) la aprobación de un programa Interreg al que se ha candidatado para la creación de una Agencia de Ecología Urbana de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal; b) la aprobación de una AECT específica para el Eixo (como luego confirmaremos).

Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal". Este posicionamiento nos da una idea clara de cuál es el punto de partida, ya que el sistema local gallego estaba asociado en torno a varias figuras locales como eran la FEGAMP, la Federación de Concellos Galegos y la Federación de Concellos Rurais³³², mientras que las portuguesas no disponen de una estructura asociativa local de ámbito regional, integrándose en el paraguas estatal de la Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). Además, su aprobación coincide con los momentos iniciales de conformación de la CT G-NP lo que produce una cierta sintonía entre las orientaciones transfronterizas regionales y locales³³³, aunque también ciertas suspicacias entre los niveles estatales y locales³³⁴; todo ello, pese a la diferencia de liderazgo político e uno y otro nivel³³⁵. A lo largo de esta etapa se producen una serie de hitos que ayudan al impulso institucional del Eixo Atlántico:

- se da recorrido a los Estatutos aprobados, otorgando contenido y funciones (redefiniéndolas en ocasiones) a las figuras de dirección, organización y gestión del Eixo: Asamblea, Comisión

³³² <http://www.fegamp.es>

³³³ Posiblemente por aprovechar de forma conjunta su incorporación al Mercado Único, posiblemente por mostrar una posición común de actores ante el Gobierno Central.

³³⁴ Esta es la esencia de una organización de cooperación transfronteriza, ya que por un lado ocupa un espacio que tradicionalmente lo tenía asignado la Administración Central, con el consiguiente recelo de esta; por otro, con los resultados asimétricos que un ente de esta naturaleza aporta a cada uno de sus integrantes. Así se producen estas suspicacias, más por la parte española que portuguesa (que apoyó al Eixo desde sus orígenes), más por la parte de los Concellos del Norte de Galicia, que del Sur y los del interior que de la costa. A la larga, este tipo de desconfianzas se han consolidado abriéndose nuevos espacios de dudas, pero también de oportunidad, entre los participantes en un Eixo ampliado. Así en la actualidad, es el Estado portugués el que apoya al Eixo sin ambages, los concellos del interior de Galicia y Norte de Portugal se muestran más activos que los de la costa, los rurales mucho más que los urbanos, mientras que el Eje Porto-Vigo a pasado a Vigo-Gaia, con la reciente aprobación de la AECT G-NP (con sede en la ciudad viguesa).

³³⁵ La CT G-NP estaba impulsada por el PP desde el Gobierno Autonómico y el Eixo por el PSOE y el PSE portugués desde los gobiernos locales de Vigo y Porto; vid. supra DOMÍNGUEZ, 2004: 37.

Ejecutiva, Presidente y Vicepresidente, Comisiones Delegadas, Comisiones Técnicas, Dirección Técnica, posteriormente reformulada en la figura de la Secretaría General, y un *non nato* Consello Económico y Social.

- Se refuerza el papel de *lobby* actuando en materia de formación de técnicos locales, en materia de programación y fondos comunitarios, de comunicación social de sus actividades, de firmas de convenios con instituciones autonómicas de ámbito comunitario³³⁶, y de consecución de programas propios³³⁷.
- Se procede a incorporar a nuevas ciudades a la trama local eurorregional (5 entre 1992 y 1997).
- Se construye la organización administrativa en torno a dos sedes (Vigo y Porto)³³⁸.
- Se produce la incorporación del Eixo al espacio eurorregional formal (Eurorregión Galicia-Norte de Portugal), a través de su integración en una Comisión *ad hoc* de la CT G-NP.
- Se inician actividades de amplio valor social, como los Xogos do Eixo Atlántico³³⁹.
- Se pone en marcha un programa de estudios de análisis y de prospectiva y de publicaciones con ambición eurorregional³⁴⁰, a la que se incorporan políticos, técnicos regionales y locales, así como expertos de las Universidades de Galicia y el Norte de Portugal,

³³⁶ Convenio de colaboración entre el Eixo Atlántico y la Fundación Galicia-Europa en 1997.

³³⁷ Observatorio Urbano do Eixo y Programa Millenium.

³³⁸ Y perfilando otras que tardarán tiempo en ver la luz, como el *Observatorio Urbano del Eixo Atlántico*.

³³⁹ Que posteriormente dará pie a otro tipo de iniciativas sociales, culturales (narrativa, pintura, teatro), juveniles o turísticos, que van ensanchando el espacio social de referencia del Eixo no sólo entre sus asociados, sino en el conjunto de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

³⁴⁰ Que da como resultado los *I Estudios Estratégicos del Eixo Atlántico* (1995).

en un ejercicio de análisis continuo que será una de las señas de identidad del Eixo Atlántico a lo largo de su trayectoria.

B. 2000-2006, existe un punto de inflexión claro en la evolución institucional del Eixo Atlántico que, creemos, se produce con la entrada en vigor del nuevo período de programación comunitaria 2000-2006³⁴¹, y la aprobación de los nuevos Estatutos en el año 2002. El liderazgo de la Secretaría General apoya y refuerza las líneas de actuación acometidas en la década anterior, profundizando en:

- Con la reforma de los Estatutos en el año 2002 se producen efectos inmediatos en materia de legitimidad institucional y por rendimientos del Eixo, en la figura del Secretario General, que aglutinará las capacidades de dirección, organización y gestión que el Eixo necesitaba para mejorar su gestión y profundizar en su consolidación institucional.
- Esta estructura de dirección, organización y gestión otorga al Eixo la capacidad ejecutiva que necesitaba en el nuevo período de programación 2000-2006; que aprovecha de una forma ejemplar consiguiendo fondos para dos de sus programas más estratégicos: el Plan de Infraestructuras del Eixo Atlántico y la elaboración de las Agendas 21 para las ciudades del Eixo, basadas en la metodología *Urban Audit* de la Comisión Europea (en el cual profundizaremos desde el Estudio de Casos, Capítulo VI). Otros programas estuvieron ligados a dar continuidad al Observatorio propuesto en la etapa anterior, con el programa Urbe XXI, y desde la iniciativa Original S.I.N. de lucha contra la exclusión social. Hay un dato que resulta revelador en relación con la

³⁴¹ Y con él la posibilidad de acudir a convocatorias de Iniciativas Interreg, fundamentalmente.

efectividad del Eixo Atlántico como estructura de cooperación consolidada (DOMÍNGUEZ, 2008: 52-56), y que tiene que ver con la capacidad de liderazgo de proyectos europeos (ser jefe de filas): para el período 2000-2006, el Eixo Atlántico ha conseguido gestionar como responsable 4 Interreg IIIA y un Interreg IIIB por un montante total de 11.647.996€. Entre los proyectos dos de ellos relacionados con el "Desarrollo Estratégico del Sistema Urbano del Eixo Atlántico", con la "Implantación de Agendas 21 Locales" o con el "Desarrollo local"³⁴².

- En el ámbito social, se continúan con las actividades que han dado legitimidad al Eixo como entidad eje en la Eurorregión, sobre todo a través de los Xogos do Eixo Atlántico o la Agenda Cultural del Eixo Atlántico, así como el resto de iniciativas culturales que se iniciaron en el período anterior.
- Finalmente, se produce la consolidación de la línea de estudios y de publicaciones iniciada en la década anterior, con la creación del Servicio de Estudios y del Servicio de Publicaciones, al frente de los cuales se sitúa un responsable del mundo de la universidad, y unos equipos de trabajo "adhocráticos", también provenientes del ámbito de la educación superior de los centros de referencia en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal. A través de ellos se canaliza la enorme labor de producción de pensamiento del Eixo, además de continuar con los estudios estratégicos, que tienen continuidad en el año 2004, y que nutrirán la agenda política y programática del Eixo para el período actual.

³⁴² Este es el nombre genérico que se le da al programa dedicado a la financiación de actividades del Eixo Atlántico para cada período de programación, en este caso 2002-2004.

C. 2007-2008, es una fase caracterizada por la transición a la que se ven abocadas la mayor parte de las entidades de gestión de la cooperación territorial en Europa, ante: la negociación de un nuevo período de programación comunitaria (2007-2008), con todo lo que esto significa: nuevos fondos y programas, búsqueda de socios...; y la ampliación del Eixo de 18 a 34 Concellos, introduciendo una dinámica más reequilibradora interior-costa. Para asumir los retos, el Eixo apostó por:

- Definir una Agenda Estratégica del Eixo Atlántico para el período 2007-2013, con base en los Segundos Estudios Estratégicos de 2004.
- Profundizar en la figura de *lobby* a través de la participación en la recién creada EUROMOT, como red de ciudades transfronterizas de Europa (MOT francesas; City Twin, escandinavas; y Eixo Atlántico); también en los programas comunitarios de buenas prácticas de la Comisión Europea, como es el caso de los *Open Days* (en 2007 y 2008), con paneles propios; o a través de la organización de seminarios y estudios que posteriormente son elevados a los Gobiernos de España y Portugal y a la Comisión Europea.
- Dar continuidad a las líneas de trabajo desarrolladas en la década pasada y en la primera parte de la presente, reforzando los aspectos relacionados con las infraestructuras y la movilidad, así como con el desarrollo sostenible y todos aquellos elementos de valor social que se han comentado. Es importante destacar, cómo además de consolidar programas con trayectoria temporal y de éxito para el Eixo, fruto de la orientación establecida en la Agenda Estratégica se inician trabajos más sectoriales, como la el

impulso a la constitución Eurociudad Verín Chaves; y más específicos, como son las Agendas Estratégicas para otras redes territoriales (agrupaciones locales de Galicia y del Norte de Portugal recién integradas).

- En este punto, interesa reflejar los inicios de un proyecto que se había diseñado años atrás como fue el Observatorio Urbano y el programa Urbe XXI, que con base en la metodología de la Agenda 21, recibe un gran impulso. Esta iniciativa, junto con el desarrollo del Proyecto SIUTEA de implantación de SIGs en los concellos, serán el germen de lo que a día de hoy se conocen como las iniciativas de modernización administrativa impulsadas por el Eixo: Elaboración de un Estudio sobre la Modernización en los Concellos del Eixo; creación de una Agencia de Ecología Urbana (como continuidad del Observatorio); e inicio de los trabajos sobre Agendas Locales Digitales para los concellos de la entidad, que se definen como la gran apuesta tecnológica y de modernización de los gobiernos locales.
- Además de todo ello, se continúa con el refuerzo de las oficinas de Porto y Vigo en materia de personal.
- Los Servicios de Estudios y Publicaciones consiguen posicionarse como núcleo del *think tank* en el que se ha convertido el Eixo Atlántico. En el caso del primero, y con base en la Agenda Estratégica, definiendo proyectos que serán aprobados por la Asamblea General, y viendo reconocida su labor con importantes premios en Europa. El Servicio de Publicaciones asume la necesidad de consolidar académicamente la revista, dotarla de una proyección internacional e incorporar a su Consejo de Redacción

algún miembro con perfil de técnico local, para conseguir animar a los concellos a participar en sus números.

- Y, finalmente, se inician los estudios destinados a valorar la posibilidad de adaptación del Eixo Atlántico a una AECT propia³⁴³.

El modelo de análisis que estamos siguiendo para los dos actores más característicos de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, implica aclarar la estructura de dirección, organización y gestión del Eixo Atlántico; de la misma forma que se planteó para el caso de la CT G-NP con sus tres dimensiones de estudio (DOMÍNGUEZ, 2008: 51-56):

A. Figuras de alta dirección política:

- A1: Asamblea General, como plenario del ente integrado por los Alcaldes de los Concellos gallegos y los Presidentes de Câmara portugueses, espacio de debate y aprobación de las líneas estratégicas anuales; y Comisión Ejecutiva, órgano de decisión estratégica participada el Presidente, el Vicepresidente y 3 Alcaldes gallegos y 3 Presidentes de Câmaras portuguesas.
- A2: Presidente, con un cargo rotatorio entre Alcaldes-Presidentes de Galicia y Portugal, por un período de dos años, al que sustituye al final del mandato el Vicepresidente que lo acompaña.

B. Figuras de dirección profesional y organización: Secretario General, Coordinadoras para Galicia y Norte de Portugal, Servicio de Estudios y Servicio de Publicaciones:

- Secretario General. Como ya fue dicho, en palabras de DOMÍNGUEZ, 2004: 42): "Esta figura, que se convierte no actor central da

³⁴³ Cuestión que se valoró en la Asamblea Xeral de Enero de 2008 (Vigo), y que fue retomada en la de Febrero de 2009 (Guimarães).

Asociación de Concellos, aparece xa en 1998 e ten o seu antecedente na Dirección Técnica creada en 1996". En el confluirán, desde entonces y hasta la fecha actual, una serie de roles que permitirán una mayor agilidad de gestión de las oficinas y proyectos, una interlocución efectiva entre los niveles políticos y técnicos de los concellos integrantes del Eixo (Presidente y Comisión Ejecutiva, Asamblea y Comisiones Delegadas), y una capacidad directiva de primer nivel a través del papel de formulación de candidaturas y de diseño de los mismas en función del análisis elaborado por los grupos de expertos que el mismo coordina. La apuesta por la gestión de la entidad resultó clave³⁴⁴, para que el Eixo lograra: a) una mejor y mayor capacidad de gestión sobre nuevos proyectos y líneas de trabajo diferentes; b) una mejora del rendimiento económico en relación con la ejecución de los proyectos, lo que conlleva un plus de garantía para los políticos y técnicos estatales y comunitarios que deciden la idoneidad de los mismos. Entendemos así que el refuerzo de gestión del Eixo ha coadyuvado a su consolidación institucional.

- Al Secretario General, se le unen las Coordinadoras para Galicia y Norte de Portugal, en la figura de las responsables de Administración de sus oficinas (Vigo y Porto, respectivamente), que hacen de correa de transmisión entre la parte política y directiva con el personal de administración.
- Los recientemente institucionalizados Servicios de Estudios y Publicaciones, incorporan, en forma de expertos y vinculados a proyectos de análisis y a publicaciones de interés para el Eixo

³⁴⁴ Como ocurrió, en sentido negativo, con la CT G-NP hasta el año 2007, y en la actualidad intenta cubrir con el Plan de Cooperación Galicia-Norte de Portugal 2007-2013 y el funcionamiento de la AECT G-NP.

Atlántico, a una serie de responsables estables encargados de coordinar: por un lado, los equipos que deben desarrollar los estudios que el Eixo les encargue, además de otros a propuesta del propio Servicio; por otro, al Consejo de Redacción de la Revista del Eixo, que toma decisiones sobre las líneas de publicación de la misma. Con el tiempo, estos equipos se han convertido en el elemento de *staff* personal clave para la Secretaría General y la Comisión Ejecutiva.

- C. Figuras de gestión: Este es, quizás, otro de los elementos clave del Eixo Atlántico³⁴⁵, ya que a través del personal que integra el núcleo de operaciones (3 personas en la Oficina de Porto y 2 en la de Vigo)³⁴⁶, son posibles las innumerables gestiones de tramitación de contratos de asesoramiento, publicaciones, seguimiento de proyectos comunitarios, justificaciones y memorias económicas... Pero es que, además de esta estructura de gestión, se han en este último bienio se han sumado al persona del Eixo 3 personas (Oficina de Vigo) que realizan labores de *staff* de apoyo, en concreto, en labores de coordinación de proyectos comunitarios, la coordinación de las Comisiones Delegadas, y la coordinación con la prensa. Vemos, en este nivel de gestión transversal,

³⁴⁵ Hasta mediados de los años 90, las estructuras administrativas de apoyo a la gestión del Eixo estaban integradas por el personal de la Câmara de Porto, lo que en palabras del Presidente de la Câmara de Porto suponía, ya en 1995, una anomalía que implicaba asumir el reto de la gestión de la entidad: "polo que respecta á creación faltou una organización técnica que fose o soporte da asociación; de feito foron os servicios de Relacións Internacionais da Câmara do Porto quen constituíu a estrutura de traballo do Eixo e pensó que se xustifica, crear, agora que estamos consolidados, una estrutura fixa, en Galiza e Portugal, que sexa sostida polos recursos do Eixo e que permita, independentemente das presidencias, a existencia dunha estrutura mínima de funcionarios do Eixo que asegure a continuidade e o traballo da asociación e poida pasa-los dosieres dunha presidencia para outra, sen que iso implique sobresaltos no desenvolvemento do traballo normal da asociación"; vid. DOMÍNGUEZ, 2004: 42.

³⁴⁶ En total 3 empleados fijos (Secretario General y 2 Coordinadores), 8 contratados en las dos Sedes de Porto y Vigo, además de una extensa red de colaboradores de las Universidades de Galicia y el Norte de Portugal.

una de las grandes bazas de refuerzo institucional del Eixo Atlántico, y con ella, una de las grandes diferencias con relación a la CT G-NP.

Al igual que la CT G-NP, el Eixo Atlántico dispone de un modelo de *comitología*³⁴⁷, de tipo sectorial y de doble nivel político-administrativo. Existen dos tipos de comisiones³⁴⁸:

- Comisiones Delegadas: auténticos instrumentos de gestión política desagregados en áreas temáticas, que han venido variando desde el inicio del Eixo hasta nuestros días, en función de las prioridades de la entidad y la orientación de las diferentes programaciones comunitarias. Estas Comisiones integradas por concejales de los concellos integrantes del Eixo Atlántico, asignadas a proyectos concretos y estables en cuanto a su definición. La responsabilidad fundamental de este tipo de comisiones es mantener informados a las estructuras políticas de los respectivos concellos de los avances de cada uno de los proyectos en los que el Eixo, y ellos mismos, toman parte. Son, además, la correa de transmisión entre la parte política y administrativa en sus respectivas organizaciones locales. En la actualidad, las 6 comisiones en funcionamiento son: Infraestructuras y Movilidad, Desarrollo Sostenible y Gobernanza, Desarrollo Social (Cultura, Educación y Juventud), Deportes, Turismo y Modernización de la Administración. A los objetos de la investigación que estamos presentando, es la última de las citadas la que adquiere una relevancia especial en el conjunto de las iniciativas del Eixo, y sobre ella

³⁴⁷ El concepto es similar al utilizado por la Comisión Europea, y aunque en el caso del Eixo no responde a los mismos criterios empleados por esta, lo hemos utilizado para dar sentido de gestión de proyectos en torno a grupos de trabajo políticos y técnicos.

³⁴⁸ No existen Comisiones Territoriales, pese al incremento territorial que ha sufrido la entidad en los últimos dos años, con la incorporación de 16 nuevos Concellos.

volveremos con más detalle en el Capítulo V, en concreto a través del Estudio de Caso 7.

- Comisiones Técnicas: integradas por técnicos locales, de diferentes categorías y perfiles en función de la comisión y del proyecto en el cual esté participando el Eixo y los concellos que de él forman parte.
- Eventualmente, y en virtud de la complejidad de los proyectos, como fue el caso de las Agendas 21 Locales, se pueden constituir Comisiones de Seguimiento (de apoyo a las de carácter técnico e integradas por personal político y de gestión) y un Comité de Gestión (representantes técnicos de cada Concello, así como de los Departamentos implicados de la Xunta y la CCDR-N, responsables del Eixo y Director/es del/os Proyectos).

Toda esta estructura, que ha ido creciendo a lo largo de los últimos 16 años (1992-2008), está financiada con cargo a la programación comunitaria, y con ella a los marcos programáticos y económicos facilitadores de la realidad de gestión al Eixo Atlántico. De esta forma, el porqué (capacidad para participar en convocatorias comunitarias) da sentido al cómo (organización del Eixo para conseguir estos objetivos). Resulta así una organización funcional, muy operativa, "adhocrática" como ya comentamos, que pone al servicio de los actualmente 34 concellos gallegos y portugueses posibilidades para que de forma agrupada (concellos gallegos y/o portugueses) y en su conjunto (Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular), todos sus integrantes se beneficien de la programación europea.

El modelo de organización es el verdadero "motor" del Eixo Atlántico, que acaba definiendo orientaciones de políticas para sí mismo y para sus

asociados, y que, por tanto, se dota de una estructura política (Asamblea General y Comisión Ejecutiva) y administrativa (Coordinadoras de las Oficinas de Vigo y Porto, además de su personal) estable, además de un funcionamiento por proyectos o programas del que forman parte los políticos y técnicos (Comisiones Delegadas y Técnicas), además de los expertos de las Universidades gallegas y portuguesas de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

¿Qué conclusiones podemos extraer del análisis institucional y de gestión anterior?, creemos que una serie de elementos positivos y otros menos:

– Elementos positivos:

- El éxito del Eixo radica en su capacidad para articular consensos entre actores eurorregionales y estatales (Lisboa, Madrid y los propios Concellos de Galicia y el Norte de Portugal). Siendo así reconocida por el poder local gallego (FEGAMP) y “premiada” con sucesivas ampliaciones.
- El refuerzo de su papel de *lobby* se extiende en la actualidad no sólo a Bruselas, sino a otras redes de cooperación local transfronteriza en Europa (EUROMOT), dentro del propio Eixo (por ejemplo, redes locales como *Galicia Central*, *Galicia Interior*, *Douro Alliance* y *Quadrilatero*), así como a otros territorios de frontera entre España y Portugal (especialmente entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y la CCDR-Centro)³⁴⁹.
- Todo ello ha consolidado su autonomía política y de gestión, así como el incremento de su liderazgo local, lo que la proyecta en el territorio

³⁴⁹ Ver servicio de prensa del Eixo Atlántico; <http://www.eixoatlantico.com>

transfronterizo como institución, y en la UE como gestora efectiva de proyectos (sobre todo de Interreg)³⁵⁰. Estas son las bases que posibilitan que el Eixo tenga agenda política y programática propia en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal³⁵¹, publicada y difundida socialmente.

- En relación con la gestión de proyectos, podemos decir que el Eixo Atlántico ha conseguido situarse como referente en materia de desarrollo sostenible³⁵², y está en camino de hacerlo en materia de modernización local³⁵³, en virtud de su candidatura a las Agendas Locales Digitales³⁵⁴, y de reciente colaboración en procesos conjuntos de formación y gestión de la modernización con la FEGAMP³⁵⁵.
- La consolidación institucional y organizativa del Eixo, se consigue a través de una doble vía:
 - Desde el punto de vista institucional, por un lado, a través del posicionamiento proactivo ante los núcleos de gestión del conocimiento en el territorio, encargando estudios e informes de interés para sus asociados y las futuras candidaturas; por otro,

³⁵⁰ <http://www.galicia-nortept.org/proyectos2.asp?id=290&tipo=1>

³⁵¹ Desarrollando una visión propia de la realidad eurorregional, como se pudo comprobar a través del Interreg 2000-2006: Eurorregión: Una Eurorregión para el Siglo XXI; <http://www.galicia-nortept.org/proyectos2.asp?id=290&tipo=1>

³⁵² Interreg 2000-2006: Ambiente 21 - Implantación de Agendas 21 Locales y realización de Auditorías Urbanas en los Municipios del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular; vid. <http://www.galicia-nortept.org/proyectos2.asp?id=290&tipo=1>

³⁵³ Con los antecedentes que supusieron la gestión del Interreg 2000-2006, desde dos de sus programas: SIUTEA / SP1.E161/03 Sistema de información urbano transfronterizo del Eixo Atlántico; y DESURB / SP1.E159/03 Desarrollo estratégico del sistema urbanos del Eixo Atlántico; vid. <http://www.galicia-nortept.org/proyectos2.asp?id=290&tipo=1>

³⁵⁴ Programa Interreg 2007-2013: *Regions for Economic Change*.

³⁵⁵ Convenio de colaboración firmado entre el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular y la FEGAMP, con el objetivo de "promover o desenvolvemento local no conxunto da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. Este convenio permitirá a ambas institucións artellar unha nova fórmula de cooperación co obxectivo de promover a modernización da administración local como elemento dinamizador do desenvolvemento da Eurorrexión Galicia - Norte de Portugal"; <http://www.eixoatlantico.com/noticias.php>

reforzando su liderazgo a través del impulso de instituciones comunes como fue el caso del CEER³⁵⁶.

- Desde la perspectiva de gestión, a través de la creación de los Servicios de Estudios y Publicaciones, lo que dota al Eixo de “cuerpo” organizativo (*staff* personal), estable y comprometido con su misión y visión. Esta visión organizativa es completada con la permanente orientación del Eixo hacia la visibilidad de su institución y proyectos, lo que la ha conducido a ser reconocido el Servicio de Estudios (2008) como una de las experiencias más innovadoras en Europa de gestión del conocimiento³⁵⁷.
- Elementos negativos
 - La relación entre CT G-NP y el Eixo no se ha consolidado más allá de la incorporación de este último a través de una Comisión. Ambos actores caminan por la misma senda eurorregional pero con diferentes ritmos de pasos, y con visiones distintas de qué es aquello que debe ser la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.
 - Al igual que con la CT G-NP, la relación del Eixo con los gobiernos portugués y gallego depende de tiempo de programación y los proyectos. El gobierno portugués sigue siendo el máximo valedor del Eixo ante Europa, mientras que en España es el Gobierno español el que apoya sus iniciativas (en parte por su capacidad de

³⁵⁶ Interreg 2000-2006: CEER, Centro de Estudios Eurorregionales Galicia-Norte de Portugal; vid. <http://www.galicia-nortept.org/proyectos2.asp?id=290&tipo=1>

³⁵⁷ “ARFE (Asociación de Rexións Fronteirizas Europeas), organización con sede na cidade alemá de Grunau, acaba de outorgar o seu prestixioso Premio anual á Cooperación Transfronteiriza Sail of Papenburg ao Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular pola creación do Servizo de Estudos coma unha das experiencias máis innovadoras en materia de aplicación da Sociedade do Coñecemento á cooperación territorial a nivel europeo”; <http://www.eixoatlantico.com/noticias.php>

ejecución de los fondos); teniendo con la Xunta una relación bilateral desigual en función de los departamentos (Consellerías).

- Es posible que los sucesivos procesos de ampliación estén provocando una situación que venía fraguándose desde sus orígenes y que tiene su base en el diferente interés político y de gestión que cada uno de los Concellos le otorgan al Eixo Atlántico. Es por ello, por lo que en la actualidad, los concellos más activos son los del interior de Galicia y el Norte de Portugal, que son los que tienen mayores necesidades de cohesión, acceso a fondos y visibilidad en la Eurorregión, decayendo la participación de los concellos de gran población. Esto, sin descartar el interés sectorial que despierta cada convocatoria, cada proyecto, que vincula a los concellos en función de sus propios intereses en determinadas arenas de políticas públicas; de esta forma, concellos que tienen intereses concretos en nuevas tecnologías participaran en los proyectos de forma activa, mientras que dejaran de lado su implicación en aquellos que tienen que ver con las infraestructuras (o no).
- La participación ciudadana es todavía limitada en el Eixo, aunque en los últimos años se ha realizado un gran esfuerzo para integrar en su estructura a la juventud (Foro de la Juventud del Eixo Atlántico), a diversos colectivos sociales con interés en participar (deportivos, culturales, musicales...).
- El reto de la visibilidad social en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal está por consolidar, a pesar de los enormes esfuerzos por llegar a amplios sectores de la cultura, de la música, en materia de prensa y difusión audiovisual, etcétera.

Antes de entrar en detalles sobre los proyectos comunitarios que han venido apoyando el desarrollo de una línea de trabajo específica sobre modernización local, GPL y GL en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal; hay que concluir señalando que tanto la CT G-NP, como el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular no estando obligados a conectar sus estrategias respectivas de modernización, si están condenados a entenderse, aunque sólo sea porque los concellos sobre los que se aprueban las iniciativas son los mismos para Galicia y el Norte de Portugal.

De esta forma, bien a través de Comisión Sectorial Cooperación e Integración Socioeconómica (CT G-NP), bien a través de la Comisión Delegada de Modernización de la Administración (Eixo Atlántico), las iniciativas propuestas a los programas de cooperación territorial en 2007-2013, van a coincidir en los sujetos a los que se aplicarán parte de las medidas proyectadas. Escenario este al que se ha sumado recientemente la FEGAMP, cerrando parcialmente el círculo eurorregional (la parte portuguesa asociativa local queda pendiente) en relación con el tema que nos ocupa.

2.4. Proyectos de gestión compartidos: los Programas Interreg

Interreg no es más que una de las Iniciativas Comunitarias puestas en marcha por la Comisión Europea para fomentar la cooperación entre territorios y actores fronterizos.

Esta podría ser una más de las afirmaciones a favor de los instrumentos para la cooperación de los que se ha dotado la Unión Europea en los últimos 20 años. Pero si nos quedáramos en este nivel de análisis, no llegaríamos a profundizar en el sentido que la Comisión, a través de los fondos comunitarios, ha querido dar a la relación entre territorios de frontera.

Es precisamente este segundo plano de análisis el que nos interesa para que el estudio sobre la GPL y GL cobre un sentido pleno, como mecanismos operativos de profundización en la democracia (participación y ciudadanía) y en la eficacia (técnicas e instrumentos), que los poderes locales han conseguido desarrollar tras décadas de esfuerzos por tener un papel propio en la Unión.

Pero, quizás sea conveniente explicar porqué se ha escogido Interreg como Iniciativa Comunitaria más destacada en el ámbito de la construcción de la GPL y la GL en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal. Entre otras cosas, porque hasta fechas recientes las Iniciativas Comunitarias, como dejamos dicho al principio de este capítulo, están destinadas a dar sentido financiero (son relevantes pues política y administrativamente) a la cooperación transfronteriza. Para nosotros Interreg ha jugado y jugará en el período vigente de programación 2007-2013, un papel crucial para el desarrollo de mecanismos, modelos, técnicas e instrumentos de gestión de servicios comunes a uno y otro lado de la frontera entre Galicia y el Norte de Portugal, sobre todo de servicios locales.

Para nuestra investigación hemos optado por la Iniciativa Comunitaria Interreg (I-III), ya que en su marco se han insertado diferentes programas

destinados inicialmente al establecimiento de los contactos entre técnicos de las unidades administrativas gallegas y portuguesas responsables de la gestión de los fondos comunitarios para sus respectivos territorios (en coordinación "lógica" con las respectivas unidades ministeriales de los correspondientes ministerios de las Administraciones centrales lusas y españolas), para posteriormente consolidar estructuras de gestión permanente de las mismas y al final, comenzar a pensar en modelos de mejora de la gestión sobre todo en los ámbitos organizativos locales.

Por todo ello, podemos decir que Interreg es algo más que una Iniciativa Comunitaria, que además (y no es menos cierto), ha ayudado a la cohesión territorial. El profesor DOMÍNGUEZ (2008: 13) resume perfectamente la justificación del éxito de la Iniciativa Interreg entre las fronteras de España y Portugal, en las que se concentran una serie de rasgos singulares que avalan dicha opción:

- "Una baja densidad, excepto entre las NUTs III de Pontevedra y Minho y la parte meridional de Huelva y Algarve.
- Una población envejecida y zonas en claro proceso de desertificación demográfica, especialmente entre las NUTs II de Castilla y León y Centro.
- Una débil red urbana en la primera línea de frontera, predominando las pequeñas ciudades. Todavía hoy, a 50 km. de la frontera sólo superan los 100.000 habitantes Vigo, Badajoz y Huelva, todas ellas ciudades españolas que no alcanzan los 150.000 habitantes³⁵⁸.

³⁵⁸ A excepción de Vigo que tiene 295.703 según el Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/nomen2/index.do?accion=busquedaDesdeHome&nombrePoblacion=vigo>; última búsqueda el 10 de agosto de 2008).

- Una economía con un sector primario muy significativo, una industria muy poco innovadora y asentada en pequeñas empresas y con un sector terciario muy dependiente de la iniciativa pública.
- Un aislamiento notable con un grado de accesibilidad por carretera y ferrocarril muy limitado tanto con el otro país como con el resto del suyo propio.
- Un marco jurídico y político-administrativo diferente"

Dicho esto, tenemos claro que la elección de Interreg no es caprichosa, porque desde sus inicios (Interreg I, 1990-1993) se configuró como un instrumento clave para la consolidación del principio comunitario de subsidiariedad, situando a los gobiernos y administraciones multinivel de España y Portugal en el epicentro de la política regional de la Unión Europea (especialmente la de cohesión), en un intento de "desmantelamiento de las fronteras interestatales (Morata y Muñoz, 1996)" (MORATA, 2000: 167). Eran los momentos de la constitución de estructuras de cooperación transfronterizas, como la ya analizada de Galicia-Norte de Portugal, y de la irrupción de los actores locales y no gubernamentales en la cooperación. También de los primeros pasos en la construcción de la asimetría en la participación de los de uno y otro lado de la frontera que vendría a caracterizar toda la relación entre territorios fronterizos y que se mantendrá hasta nuestros días. Los poderes locales y empresariales portugueses (en virtud de sus mayores capacidades económicas y de gestión) toman la iniciativa a lo largo de estos primeros años³⁵⁹.

³⁵⁹ Como señala DOMÍNGUEZ (2008: 16): "... resulta evidente el protagonismo de los municipios portugueses, acorde con sus capacidades financieras y competenciales, frente al papel marginal de sus homólogos españoles. Lo mismo puede decirse del interés demostrado por las asociaciones empresariales portuguesas que toman la iniciativa frente a sus colegas españolas, ausentes del proceso sin que existan causas concluyentes que

La razón de ser fundamental de dicha Iniciativa, en su versión de los años 90 (Interreg II, 1994-1999) no tiene pues un carácter meramente instrumental, como vehiculizadora de fondos y subvenciones, sino de apoyo a las colectividades regional-locales dando sentido al marco multinivel promovido desde la Unión Europea con base en las regiones y ciudades (grandes urbes y áreas metropolitanas). Es el momento en el que se amplían las dimensiones de la cooperación, apareciendo las categorías de Interreg IIA (cooperación transfronteriza), Interreg IIB (redes de energía), e Interreg IIC (cooperación transnacional). Y con él el incremento de actores en la participación de la Iniciativa Comunitaria, sumándose a los locales y regionales, los centros de investigación, fundaciones y asociaciones de diverso tipo, órganos de la administración central de España y Portugal, etcétera. Se sientan así las bases de gestión de las estructuras de cooperación, de los actores transfronterizos y, con ellos, de las líneas de programa dedicadas al refuerzo de la cooperación institucional (de carácter inmaterial); aunque aún con más sombras que luces³⁶⁰: "El hecho de que la programación se estructurase siempre en torno a las dos vertientes nacionales, con mecanismos efectivos de gestión e instancias de aprobación

expliquen este comportamiento diferenciado. La distinta configuración de la estructura político-administrativa, un obstáculo a la cooperación ya muy conocido, se plasma bien en la importancia de las administraciones regionales españolas, o lo que es lo mismo los gobiernos autónomos. Por el contrario, la administración central desaparece en España y mantiene su fortaleza en Portugal".

³⁶⁰ Como destacaría IZQUIERDO, "Los resultados del período anterior [INTERREG II] demuestran que los avances conseguidos no han sido espectaculares, dada la dificultad que entraña desarrollar programas de cooperación transfronteriza de manera conjunta. Algunos proyectos han avanzado de forma independiente a ambos lados de la frontera, impidiendo la consecución de los fines de la Iniciativa Interreg. Por otro lado, sin embargo, es destacable el grado de experiencia adquirido en la cooperación entre autoridades locales, regionales y nacionales en relación con la integración de las zonas transfronterizas"; vid. *supra* IZQUIERDO, 2001: 292.

distintas, ha dificultado la profundización institucional de las relaciones bilaterales y la consolidación de proyectos auténticamente dirigidos a la cooperación y a la integración transfronteriza" (DOMÍNGUEZ, 2008: 27).

En los años siguientes, la Iniciativa Comunitaria Interreg evoluciona como lo hacen las colectividades las regiones y las ciudades en Europa, abarcando no sólo rangos de cooperación transfronteriza, sino también transnacional a interregional (Interreg III, 2000-2006), reforzando así los aspectos de integración regional y local en el marco de la Europa ampliada. En este período, y pese a las luces y sombras de las ayudas, se han establecido las bases para la cooperación a uno y otro lado de la frontera, aún más importante, se ha vuelto a situar en la agenda política europea la realidad de las regiones periféricas en España y Portugal (cómo no en el resto del territorio de la Unión). De esta manera se logra una cierta recuperación de la conciencia histórica que sedimenta a la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, la identidad cultural de ambos territorios y el necesario pulso político y administrativo para continuar la labor iniciada hace más de dos décadas. Las novedades del nuevo período de programación giran en torno a su renovada orientación: de temáticos (subprogramas) a territoriales (espacios de frontera). De esta forma, las estructuras de cooperación, los actores que dieron sentido a los proyectos entre 1990 y 2000, salen reforzados a lo largo del territorio de frontera entre España y Portugal³⁶¹; repartiéndose los fondos en tres subprogramas: Interreg IIIA (transfronterizo), Interreg IIIB (transnacional), e Interreg IIIC (interregional). De esta forma, se da continuidad a la modalidad

³⁶¹ Galicia-Norte de Portugal; Castilla y León-Norte de Portugal; Castilla y León-Centro; Extremadura-Centro-Algarve; Andalucía-Algarve-Alentejo.

transfronteriza y transnacional de períodos anteriores, así como a la cooperación institucional.

Hemos podido ver como, en este sentido, la Iniciativa Comunitaria Interreg consiguió hacer visible la estructura de cooperación transfronteriza articulada en torno a los niveles de gobierno y administración regionales y, en menor medida, locales. Pero no sólo de ellos, la enorme red de gobernanza que implica la gestión de los programas comunitarios incluye en esta estructura de cooperación a organizaciones de diverso signo, en palabras de MORATA (2000: 183): "organizaciones cooperativas descentralizadas que facilitan la participación de los distintos niveles de gobierno y del sector privado en el proceso decisional aportando al mismo tiempo sus respectivos conocimientos y experiencias". El mismo autor nos comenta que los aspectos institucionales aparecen con gran potencia en la cooperación transfronteriza como motores de innovación (sobre todo en regiones poco desarrolladas): "por un lado, la programación y la evaluación han dado lugar a procesos de aprendizaje permanentes; por otro, la movilización de los agentes públicos y privados a nivel local ha fomentado la acumulación de capital social y la creación de redes de políticas públicas".

El resultado es la construcción de la gobernanza multinivel (HOOGHE y MARKS, 2000)³⁶² con la consiguiente redefinición de los papeles estratégicos de los Estados-nación en la formulación e implementación de la política regional comunitaria desde 1988 (creación de las Iniciativas Comunitarias), y la integración en forma de redes *top-down* y *bottom-up*: "por arriba" a través de acuerdos de coparticipación Estados-Gobiernos

³⁶² Vid. *supra* HOOGHE y MARKS, 2000.

subestatales en las decisiones comunitarias³⁶³, "por abajo" de forma cooperativa a modo de redes de regiones y ciudades fronterizas (con más o menos poderes político-administrativos), de empresas y sector no lucrativo, sentando las bases de una gobernanza multinivel efectiva³⁶⁴.

Pero si en el plano institucional y de redes de actores territoriales se ha avanzado mucho en estos años a través del impulso de Interreg, tanto en calidad (efectos conseguidos en materia de cohesión social y desarrollo regional) como en cantidad (número de instituciones y actores implicados en la cooperación transfronteriza y número y arenas de políticas públicas implementadas); desde el punto de vista de la GPL y la GL, como marcos a través de los cuales se promueven los elementos necesarios para poder gestionar correctamente las Iniciativas Comunitarias en cada uno de los territorios implicados en la cooperación transfronteriza, hay que resaltar la importancia de Interreg en el impulso de elementos de coordinación intergubernamental y multinivel desde cuatro dimensiones:

³⁶³ Más fácilmente asumibles en modelos federales, aunque también por los Estados unitarios-descentralizados como el español, a través de la acción exterior de las Comunidades Autónomas; incluso por los propios unitarios centralizados como el portugués, con su singular configuración de regiones políticas de las que se han dotado Açores y Madeira.

³⁶⁴ Esta situación aparece con claridad en el primer período de Interreg 1990-1993, tal y como lo describe el profesor DOMÍNGUEZ (2008: 14), quien destaca con acierto: "Fue uno de los primeros intentos de hacer realidad la teoría de la gobernanza multinivel, haciendo de los poderes locales y regionales verdaderos interlocutores de la Comisión Europea y agentes centrales de las políticas de cohesión. No obstante, como toda experiencia nueva, los comienzos fueron titubeantes y, pese a la doble apuesta por los programas bottom up y bottom down, fueron los Estados y sus gobiernos centrales quienes determinaron las iniciativas de esta primera fase".

- La propia de la gestión intergubernamental entre los diferentes niveles territoriales de gobierno en un Estado miembro: UE-Estado-Regiones-Municipios.
- La relativa a los modelos de cooperación horizontal entre regiones, entre gobiernos locales (asociaciones de Municipios) y entre ambos (consorcios).
- Los recursos que se extraen de la cooperación entre los diversos actores participantes en las redes de cooperación transfronteriza (modelos de partenariado público-privado).
- Y, por último, como base de la cooperación transfronteriza, aquellos que tienen que ver con la gestión de las unidades administrativas, departamentos, comisiones, etcétera, que integran las instituciones de gobierno y administración de la cooperación transfronteriza (eurorregiones, comunidades de trabajo, asociaciones transfronterizas de municipios³⁶⁵...). A los efectos de nuestra investigación creemos que ha resultado especialmente útil el análisis de la gestión en las instituciones que integran la dimensión de cooperación transfronteriza, como son la Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal y el Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

Un último factor otorga a la Iniciativa Comunitaria Interreg III la importancia suficiente como para analizar la GPL y la GL en sus marcos técnicos; no es otro que el político, donde entendemos se sustancia la

³⁶⁵ Sobre esta última fórmula de asociaciones locales transfronterizas es muy recomendable el trabajo realizado por RODRÍGUEZ, pese a que no incluya el caso del Eixo Atlântico como tal (esta asociación de concellos galaico-portugueses también se encuentra al amparo del Convenio-Marco Europeo de Cooperación Transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980); vid. RODRÍGUEZ, 2002.

política de la Eurorregión. Básicamente por dos razones: porque hay que recordar que efectivamente existen Eurorregiones con capacidades legislativas, aunque este no sea el caso de Galicia-Norte de Portugal; y porque esta dimensión es la que marca la diferencia, las asimetrías administrativas entre la Comunidad Autónoma gallega y la Região Norte de Portugal.

En relación con esta dimensión hay que ser realistas, siendo un factor de distorsión no elimina la cooperación transfronteriza pero si la ralentiza e incluso le resta calidad en sus resultados. Además, la línea de politización de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal está vinculada a los procesos de subsidiariedad auspiciados por la Unión Europea, a los movimientos de la gobernanza multinivel comunitaria, y a los renovados esfuerzos por repolitizar el ámbito local (como ya vimos de moda en Europa y España), lo que sin duda ayuda a identificar eficacia y democracia. Y es que, la substanciación política de la Eurorregión, su proceso de construcción como entidad política, de creación de identidad propia, como sujeto político con capacidad plena de participación en la toma de decisiones de proyectos e iniciativas comunitarias, de profundización en los valores democráticos de la participación de todos los actores en ella implicados, es algo que ayuda a potenciar la democracia (incluso en ámbitos tan "forzados" como los transfronterizos). Porque como diría BESSA (2005: 34, 35): "A região, em si, existe; não sei é se existe para si, inscrita nas preocupações conscientes e estratégicas dos seus actores, antes de mais, dos seus actores políticos... Estamos a falar de política [en relación con la Eurorregión y el Eixo Atlântico]. E política é fundamental. Para termos política, o Prof. Valente de Oliveira afirmou que temos de prestar atenção às redes, e tirar partido das

redes. Sem estar em desacordo, o que eu quero dizer é que política é fundamental, e que não concebo política sem liderança e sem estratégia”.

Todos estos argumentos financieros, normativos, institucionales, de gestión e incluso políticos, han hecho de la Iniciativa Comunitaria Interreg el instrumento idóneo para conducir la gobernanza multinivel en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal; y no podemos olvidar que en la GPL y la GL eurorregional participan redes políticas (Ministerios, Xunta, Diputaciones Provinciales, Concellos), administrativas (Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal, CCDR-N, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Áreas Metropolitanas, Consorcios, mancomunidades...), privadas (empresas, asociaciones empresariales, cajas de ahorros, cámaras de comercio...) y sociales (organizaciones sindicales, organizaciones no gubernamentales...) que dan sentido pleno a estos valores de eficacia y democracia conformando un gobierno de complejidad (BRUGUÉ, GOMÁ y SUBIRATS, 2002: 415)³⁶⁶.

2.5. Las líneas de actuación transfronterizas relacionadas con la gestión pública local y la gobernanza

Tras el paso de casi 20 años de cooperación transfronteriza, llegamos a un escenario donde una Europa “alargada” y un final de ciclo económico expansivo mundial, comienzan a teñir de un color más oscuro a la cooperación entre actores de frontera.

³⁶⁶ “El gobierno de la complejidad acepta la existencia de interacciones entre niveles, toma conciencia de las interdependencias entre actores, asume que lo importante es el contenido de las políticas y no la asignación de responsabilidades, percibe que los problemas tienen múltiples caras y establece complicidades que permitan sumar recursos y estrategias de actuación”; vid. BRUGUÉ, GOMÁ y SUBIRATS, 2002: 415.

La Agenda de Lisboa supera los presupuestos programáticos de Delors en su diseño del territorio y la cohesión en Europa. Y con ella, los programas sufren modificaciones sustanciales en la aportación de fondos (a la baja), pero aún más significativas en la distribución territorial de los mismos (nuevas fronteras del Este de Europa); así, los territorios que habían sido periferia (fronterizos de España y Portugal), se convierten en ultraperiféricos.

Este es el contexto en el cual la Comisión Europea diseña la programación comunitaria para el vigente período 2007-2013, con el objetivo de transformar la cooperación transfronteriza en Cooperación Territorial Europea y con la mente puesta en el refuerzo de la cohesión. Y tras él surge el Programa Operativo de Cooperación Territorial España-Portugal (POCTEP, 2007-2013)³⁶⁷, que da nueva forma a la cooperación transfronteriza organizada a través de la Iniciativa Comunitaria Interreg IIIA, convirtiéndose en cooperación territorial³⁶⁸: "intervención exclusivamente centrada en los objetivos de cooperación y de gestión conjunta de infraestructuras, equipamientos y servicios, lo que se traduce en una profundización considerable del carácter transfronterizo del PO" (POCTEP, 2007-2013: 23).

El marco del POCTEP, 2007-2013 pues, se sedimenta en la perspectiva de la cooperación entre territorios, añadiéndole valor al incrementarla e

³⁶⁷ Fuentes: www.poctep.eu; http://ec.europa.eu/regional_policy; www.aebr.net; www.eixoatlantico.com.

³⁶⁸ Es importante esta aclaración para no confundir las antiguas Iniciativas Comunitarias Interreg, con el Programa Interreg IVC que parte del Objetivo Europeo de Cooperación Territorial, destinado a compartir experiencias regionales en materia de conocimiento.

integrarla en la "cooperación territorial". Siendo presentado en Badajoz el 6 y 7 de febrero de 2008³⁶⁹, el POCTEP ha supuesto un gran esfuerzo de concertación y de integración de intereses por parte de los Gobiernos de España y Portugal, planteados previamente en sus respectivos marcos estratégicos de seguimiento de la Agenda de Lisboa, y en los sucesivos planes estatales que han sido diseñados por sus diferentes niveles de Gobierno multinivel, que dimanaban del marco comunitario (cuadro N° 13).

³⁶⁹ Seminario de Presentación del Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013 (www.poctep.eu).

Cuadro N° 13: "Fuentes Normativas del POCTEP, 2007-2013"	
Unión Europea, a través de la programación financiera comunitaria, donde los Reglamentos Comunitarios fijan los marcos para toda la Unión Europea	Reglamento (CE) N° 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006 por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) n° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo regional; Decisión del Consejo de 6 de octubre de 2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión (2006/702/CE) (DOCE 21-10-2006); Reglamento (CE) N° 1083/2006 del Consejo, del 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) N° 1260/1999; Reglamento (CE) n° 1080/2006, del 5 de julio de 2006, Parlamento y del Consejo relativo al FEDER (deroga n° 1783/99).
España	Marco Estratégico Nacional de Referencia de España, 2007-2013. "España. Una manera de hacer Europa" (27 de abril de 2007) (en adelante, MENR); Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013. "Documento Final Provisional" (Noviembre 2006). Dirección General de Fondos Comunitarios de España y Dirección General de Desarrollo Regional de Portugal.
Portugal	Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (Setembro de 2007) (en adelante, QREN); Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013. "Documento Final Provisional" (Noviembre 2006). Dirección General de Fondos Comunitarios de España y Dirección General de Desarrollo Regional de Portugal; Programas Operacionais Temáticos - Factores de Competitividade, Potencial Humano e Valorização Territorial (Setembro de 2007).
Espacios de frontera (cooperación territorial entre Comunidades Autónomas y CCDRs) la adaptación de estos a sus respectivas realidades territoriales y socioeconómicas	Galicia-Norte de Portugal (Comunidad Autónoma y Região Norte de Portugal): Plan Estratégico de Cooperación Galicia-Norte de Portugal, 2007-2013 (31 de marzo de 2007). Comunidade de Trabalho Galicia-Norte de Portugal (Xunta-CCDR-N) (en adelante, PECGNP, 2007-2013); Marco Estratégico de Convergencia Económica de Galicia 2007-2013. Resumen Ejecutivo (Documentos de programación - MECEGA 2007-2013). 7 de septiembre de 2006 (en adelante, MECEGA 2007-2013); Programa Operativo FEDER Galicia (2007-2013). Versión Preliminar. Incluido en el Marco Estratégico de Convergencia Económica de Galicia 2007-2013 (en adelante, POCTEP, 2007-2013); Programa Operacional Regional do Norte 2007-2013 (FEDER) (Setembro de 2007) (en adelante, PORN, 2007-2013).

Fuente: Elaboración propia.

Tras este nuevo desarrollo, tenemos que las líneas iniciadas en años anteriores dirigidas a mejorar la cohesión institucional y las redes de cooperación, vuelven a aparecer en el POCTEP, 2007-2013, en forma de orientaciones dedicadas a la cooperación e integración social y promoción de la igualdad de oportunidades:

- Interreg I: Acciones de cooperación transfronteriza (SP6).
- Interreg IIA: Subprograma 1. Desarrollo Socioeconómico. Medida 6, dinamización y cooperación social e institucional
- Interreg IIIA: Eje 4. Fomento de la cooperación e integración social e institucional. Medida 4.1. Cooperación e integración social, laboral e institucional; Medida 4.2. Desarrollo conjunto de servicios y equipamientos locales; Medida 4.3. Estructuras institucionales para la cooperación.
- POCTEP, 2007-2013: Eje 4. Integración Socioeconómica e Institucional. Cooperación e integración social y promoción de la igualdad de oportunidades.

Es justo en este “pequeño” espacio programático³⁷⁰, donde se perfilan las medidas de modernización y gestión pública local para este período 2007-2013³⁷¹, donde aparece la “dimensión oculta” que nos ocupamos de estudiar, que denominamos como gestión intergubernamental, en alusión a las interacciones y contactos que los responsables de diferentes programas tienen entre sí con el fin de dar solución a los problemas cotidianos de

³⁷⁰ En la cuantía de los fondos, no así en variedad de iniciativas, a las que hay que sumar otros programas sectoriales regionales (Interreg IVC, que financia la iniciativa de la Comisión Europea denominada “Regions for Economic Change”), locales (JESSICA, pensado para reforzar el desarrollo urbano sostenible, y URBACT II, para programas de cooperación urbana), además de subprogramas del POCTEP dedicados a la mejora de la gestión urbana: gestión urbana, gobierno electrónico y utilización conjunta de equipamientos colectivos.

³⁷¹ Transcurrido un año desde la aprobación del POCTEP, de las 328 candidaturas presentadas a los cuatro ejes, se han presentado 57 al ámbito de la cooperación institucional, siendo aprobadas 16 (20%), en las cual las autoridades regionales han conseguido un 33% y las entidades locales un 25%; vid. ZAMORA, J.A. (2008). “El Futuro de la Política de Cooperación Transfronteriza”, presentación realizada en el *Seminario de Cooperación Transfronteriza de Segunda Generación*, celebrado en Guimarães el 4 y 5 de febrero de 2009 (sin publicar).

gestión. Porque los programas e iniciativas comunitarias vinculadas a los modelos de gestión pública, son quizás, los más desconocidos, si cabe los que menos interés despiertan excepto por aquellos que se dedican a trabajar sobre estos temas.

Si es así en programas de ámbito estatal, estatal-regional, regional-local, o entre todos ellos, lo es en la misma medida entre actores responsables de gestión (procedimiento administrativo, contratación, programas de modernización, etcétera) de los tres niveles de gobierno, tanto por la parte española como por la portuguesa.

Toda vez que esperamos haber conseguido mostrar las "instituciones" eurorregionales y los actores que en ella asumen posiciones en torno a programas; a partir de aquí, debemos centrar nuestra atención sobre algunos de ellos. Sobre los actores regionales y locales de Galicia y Portugal, ya que son ellos los protagonistas de la GPL y GL, aunque en este apartado serán estudiados no como objetos de análisis, sino como sujetos que formulan y definen espacios comunes que están por consolidar, como es la GPL y GL aplicada de forma específica a los entornos transfronterizos, o lo que es lo mismo, modelos de gestión y gobernanza que los concellos y câmaras desarrollan en común para la mejora de sus políticas, programas y servicios.

Pero, ¿cuáles son los antecedentes de la GPL y GL entre las Instituciones y los actores de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal?, ¿qué programas comunitarios los auspicia?, ¿Quiénes son sus actores?, ¿qué formas adoptan?

Entendemos que si conseguimos dar respuesta a estas preguntas, seremos capaces de caminar por el Capítulo V con mayor seguridad.

2.5.1. Iniciativas Comunitarias que enmarcan la GPL y la GL en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal

Ha sido justificada la relevancia de la participación de España y Portugal en Europa desde las Eurorregiones, ya que sólo a través de este renovado punto de encuentro común son capaces de crearse estructuras paraestatales, de carácter "alegal", que trabajen en red, y se orienten a la resolución de problemas a través del marco de proyectos y objetivos comunes.

La cooperación transfronteriza ha sido, desde sus inicios, este medio favorable para la cooperación en diversas materias, también en aquellas menos visibles como las que tienen que ver con los modelos, técnicas e instrumental de gestión del que se dotan a las organizaciones públicas y a su personal para conseguir el objetivo de servir al interés general. Y en esto no existen diferencias sustanciales entre los objetivos de las instituciones portuguesas y gallegas, más o menos multinivel, pero con necesidades de compartir modelos de gestión y gobernanza pública.

El camino a través del cual la GPL y la GL han ido apareciendo en las candidaturas realizadas por los diferentes actores de la cooperación territorial ha sido lento y difuso. La CT G-NP y el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular han asumido parte de este papel concursando en las

diferentes convocatorias de Interreg desde 1990 hasta el año 2006; la Dirección Xeral de Administración Local de la Xunta de Galicia y la CCDR-N portuguesa también. Todos ellos, de una u otra forma, han ido asumiendo que la cooperación transfronteriza era cooperación institucional, refuerzo de los mecanismos de interlocución, de conocimiento mutuo de las realidades administrativas y de gestión (por cierto las que más barreras levantan para la cooperación transfronteriza).

Es por esto, por lo que exponer el elenco de programas y actuaciones desarrollados por las estructuras de cooperación de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal se antoja difícil. Sin embargo, encontramos algunas pistas:

- Por parte de la CT G-NP³⁷², en el período 2000-2006 se presentaron proyectos destinados a iniciar el proceso de conocimiento mutuo sobre la realidad de gestión de los actores territoriales eurorregionales. El programa e-Qualitas ("Implantación de Instrumentos de Calidade e Novas Tecnoloxías na Administración Local"), fue uno de ellos, en el que participaron la Xunta de Galicia, la CCDR-N y los concellos gallegos y portugueses implicados.
- Por parte del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, han sido varios los propuestos y desarrollados, ya comentados en apartados anteriores, aunque merece la pena recordar el SIUTEA (SP1.E161/03, "Sistema de Información Urbano Transfronteirizo do Eixo Atlántico"), el DESURB (SP1.E159/03, "Desenvolvimento Estratéxico do Sistema Urbano do Eixo Atlántico"), el Eixo ("Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular:

³⁷² <http://www.galicia-norteppt.org/proyectos.asp?tipo=1&vert=1&comision=8&ano=0>

Desenvolvemento Local Transfronteirizo"), o Ambiente 21 ("Implantación de Axendas 21 Locais e realización de Auditorías Urbanas nos Municipios do Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular").

Estas iniciativas, dieron lugar a un buen número de actividades a lo largo de todo el período 1994-2006, desde el que los directivos públicos y técnicos de la Xunta de Galicia, de la CCDR-N, de los concellos de Galicia y Portugal, tuvieron la ocasión de trabajar de forma conjunta, de reunirse para acordar reparto de los fondos, informes de gestión, organización de seminarios de buenas prácticas, etcétera.

Así entre 1994 y 1999 (Interreg II) se desarrollan las siguientes actividades: Estudios sobre *Modelos Asociativos Interinstitucionais con Participación Municipal existentes en Galicia, especialmente na zona transfronteiriza* (1997); Seminarios *Gallego-Luso sobre Administracións Locais Galicia e Norte de Portugal, Interactivo Luso-Galego sobre Reforma e Modernización Administrativa* (1998); y *Galego-Luso sobre formas de Xestión dos Servizos Públicos Locais* (1999).

Entre el año 2000 y 2006 (Interreg III), estas otras: Seminario sobre la *Función Pública Galego-Portuguesa e as Boas Prácticas* (Pontevedra, 2003); Seminario internacional luso-galaico *sobre a Reforma da Administração Pública* (Braga, 2004); *Ciclo de Conferencias Luso-Galegas sobre Administración Territorial; Xornadas sobre Calidade e Cartas de Servizos na Administración Local (Programa e-Qualitas)*, en Chaves (2005) y Santiago de Compostela (2006).

Y es que, a nuestro entender, fueron acertadas las bases sobre las que se trabajó, por parte de técnicos regionales y locales (en un primer momento de la Xunta y de la CCDR-N, posteriormente también de los concellos), a favor de la incorporación a la agenda de iniciativas comunitarias, de las cuestiones relacionadas con el conocimiento mutuo sobre los sistemas administrativos.

Para ello, y en una primera fase (1994-1999) se siguió una estrategia limitada pero efectiva, en la que primaron las actuaciones orientadas a la mejora del conocimiento administrativo mutuo, aproximando la realidad administrativa gallega y la portuguesa y viceversa; el mecanismo: jornadas, seminarios, estudios foros sobre normas y procedimientos administrativos, así como sobre procesos de modernización y mecanismos de gestión. La segunda fase (2000-2006) supuso la consolidación de estas redes de políticas de modernización regionales y locales a través de proyectos más concretos de carácter transfronterizos, como fue el caso del e-Qualitas (sobre el que volveremos más adelante).

En la fase actual (2007-2013), con estructuras de cooperación reforzadas a través de los nuevos modelos jurídicos, aunque con el problema grave de la reducción de fondos transfronterizos, nos encontramos en momentos de aprobación inicial de candidaturas, con lo que aún es pronto para poder extraer algún tipo de conclusión sobre programas y acciones, aunque se prevé el refuerzo de la cooperación institucional, y de las redes y estructuras de gestión de la cooperación.

3. GPL y GL en los concellos de Galicia y el Norte de Portugal

Tras una reposada lectura del presente capítulo podemos asumir que era necesario el esfuerzo de contexto realizado de situar a los "actores eurorregionales" ante la GPL y la GL.

Porque de ellos es obra la construcción de una nueva forma de entender la gestión pública y la colaboración en red entre los municipios de dos Estados diferentes.

De ellos es el mérito de haber porfiado en sucesivas candidaturas, a otras tantas convocatorias de programación comunitaria, desde 1990 hasta la actualidad.

De ellos, y sólo de ellos (aunque de unos más que de otros), es el esfuerzo fruto de la convicción de que Europa es lo que nos une, pese a las fronteras.

La creación de estructuras de cooperación, que con el paso del tiempo han tornado en instituciones eurorregionales, ha sido el resultado, completado en el paso del tiempo con una gran dosis de imaginación y trabajo para conseguir fondos a través de los cuales financiar y financiarse con un sentido más allá del propio interés, con un sentido eurorregional.

Además, y pese a las enormes asimetrías existentes a uno y otro lado de la frontera entre España y Portugal, pese a los obstáculos de otros niveles de gobierno, los gobiernos locales han sabido confiar en estas estructuras de

oportunidad para llevar a cabo ideas que se han convertido en estructurantes, en estratégicas.

Largo ha sido el camino, inacabado e incierto para la próxima década, sin embargo, lleno de experiencias, buenas prácticas, y proyectos que han reforzado la inexistente vis institucional de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

Para alcanzar tal fin, ha sido necesario conseguir fondos y gestionarlos bien, cosa que ha hecho con singular éxito el Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular a través, entre otras, de las Iniciativas Comunitarias Interreg. Entre las razones más destacadas, porque de su clásica misión de una asociación local transfronteriza, se fue transformando con acciones efectivas hacia al desarrollo de una visión de poder local eurorregional, con la vista puesta en las redes europeas.

Este recorrido ha permitido que en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal se pueda hablar de actores consolidados, que trabajan a favor de la cooperación institucional y que, desde ella, han puesto las primeras piedras del edificio administrativo local para los próximos años, a través del desarrollo de iniciativas de gestión pública.

En este sentido no han sido meros reproductores de modelos clásicos de gestión, intentando adaptar métodos y técnicas universales (OCDE, CAF, EGQM...), que también, sino que han sido capaces de modelar estas técnicas adaptándolas a las realidad locales comunes de las instituciones y organizaciones locales de Galicia y el Norte de Portugal.

Deseamos concluir el Capítulo IV con una serie de retos que, entendemos, deben ser asumidos por los actores que toman partido en y por la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, como entorno en el que se desenvuelve la GPL y la GL. Así, cuatro serían las cuestiones relacionadas con la definición de la realidad de la GPL y GL, previas al análisis empírico que hemos diseñado para la investigación:

- El actual proceso de redefinición institucional de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal (AECT GNP y futura AECT del Eixo Atlántico) debería aportar valor político (formulación de la estrategia de cambio a través de instituciones reforzadas) y de gestión (diseño de modelos) a las líneas de futuro de la modernización administrativa local.
- Hay que determinar qué actores y sobre qué modelos de modernización y gestión, están dispuestos a continuar manteniendo en sus respectivas agendas públicas las políticas públicas de modernización. Porque la asimetría en los impulsos y compromiso con los modelos es la norma general en los concellos de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.
- Hay que establecer, si además de la institucionalización (SALVADOR y RAMIÓ, 2005: 11-22) y sostenibilidad de los modelos de modernización administrativa, GPL y GL, los gobiernos y administraciones locales de Galicia y el Norte de Portugal serán capaces de asumir el reto de desarrollar estrategias modernizadoras comunes, coordinar esfuerzos, unificar modelos e implementar técnicas que puedan ser aplicables a sus respectivas organizaciones, independientemente de los territorios en los cuales se ubiquen sus términos municipales.

- Hay que plantear la evolución de modelos de gestión pública a otros de buena gobernanza local (la *New Public Governance* de la que hablaba MENEGUZZO), donde estos actores puedan dar sentido, en toda su amplitud, a la perspectiva de las redes (partenariado, multinivel, intergubernamental, y gobernanza), y con ella a los nuevos modelos de cooperación institucional a través de gestión de la servicios públicos transfronterizos

A tal fin, se podrían así seguir diversas líneas de trabajo a la vista del renovado mapa de actores locales³⁷³, en los que se encontrarían:

- *Viejos actores*:
 - Empoderar a la nueva AECT Galicia-Norte de Portugal y a la CT G-NP, otorgando un mayor contenido de gestión a las definiciones políticas que planteen sus actores internos de primer grado (Secretaría Xeral Relacións Exteriores y CCCR-N)³⁷⁴, y los de

³⁷³ En sí mismo, el estudio de todos los actores y la percepción que estos tienen sobre la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, está por desarrollar. De hecho, los actores político-administrativos, no han considerado relevante la percepción que el resto de actores privados y del tercer sector tienen de la Eurorregión; tampoco se ha insistido en el conocimiento sistemático que la juventud, como futuro de las eurorregiones, tienen de ellas. Para muestra, una experiencia reciente de análisis llevada a cabo por MORATA y RODRÍGUEZ (2008: 99-119), donde se pone de manifiesto que uno de los problemas del desarrollo eurorregional es "... la ausencia de implicación de los actores clave de la sociedad capaces de dotar de contenidos y continuidad a estos mecanismos de cooperación"; vid. MORATA y RODRÍGUEZ, 2008: 118.

³⁷⁴ Y dentro de cada una de estas estructuras de gestión, la coordinación de los respectivos departamentos encargados de la modernización administrativa regional y local. En el caso de Galicia, la Dirección Xeral de Administración Local y la Dirección Xeral de Calidade e Avaliación de Políticas Públicas, ambas pertenecientes a la Consellería de Presidencia, Administración Pública e Xustiza de la Xunta de Galicia. En el caso de la Região Norte de Portugal, la Direcção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local, integrado por la Divisão de Apoio Jurídico (DAJ), la Divisão de Apoio à Administração Local (DAAL) y el Gabinete de Coordenação do Investimento Público e dos Serviços Desconcentrados (GCIPSD).

segundo grado (Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, Comisiones Territoriales de Cooperación Galicia-Norte de Portugal).

- Ordenar las redes locales tradicionales, tanto de Galicia (Diputaciones Provinciales, Mancomunidades y Consorcios), como de Portugal (Associações de Municípios, GAT, Areas Metropolitanas) con capacidades de gestión de programas comunitarios de cooperación territorial.
 - Las entidades asociativas locales (FEGAMP, FEMP y ANMP), sobre las que recae una buena parte del "poder local transfronterizo", tienen que participar activamente de este reparto de roles. Su definición de la modernización administrativa local es clave para que todo los gobiernos locales sean conscientes de la importancia de esta arena de política pública.
- *Nuevos actores:*
- Potenciar las redes de cooperación de "segunda generación", tales como las redes interiores *Galicia Central* y *Galicia Interior* (así como otras que puedan surgir en el *limes* entre Galicia y Portugal), y conectarlas con las del Norte de Portugal (*Douro Alliance*, *Quadrilatero*).
 - Apoyar desde las instituciones de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal las nuevas fórmulas de "acción exterior" local, tales como la EuroCiudad Chaves-Verín.
 - Dar entrada, de una forma decidida y definitiva, a la sociedad civil organizada, a las empresas, a las entidades empresariales asociativas, a los agentes sociales, y a las Universidades, rompiendo el excesivo "tecnocratismo" en el cual han caído las redes de cooperación tranfronteriza en los últimos dos períodos

de programación (1994-1999 y 2000-2006). Con ellas, sumar a las instituciones administrativas de formación estatales, regionales y locales de ambos territorios (INAP, EGAP, INA, CEFA), con el fin de aprovechar sus propias redes de gestión, incorporando así a los concellos y câmaras a las sociedades del conocimiento, que tienen una base no territorial y una dimensión global.

Somos de la opinión de que así, y sólo así, la gestión y la gobernanza local podrá ser vista más que como un paradigma, objeto de estudio y reflexión por parte de académicos y expertos; un recurso de la política y de la gestión eurorregional capaz de extender los espacios de consenso y negociación a todas las redes posibles de generar cooperación, desarrollo, innovación y competitividad institucional. Por cierto, estas ya no sólo están en nuestro entorno cercano (transfronterizo), sino más allá de nuestras fronteras "peninsulares" e incluso comunitarias (como veremos en uno de los estudios de caso analizados en el capítulo V).

A continuación, y sobre la base de los estudios de caso, intentaremos analizar estas realidades de gestión y gobernanza local individuales, con el fin de determinar sus posibilidades de integración en políticas públicas integradas para concellos gallegos y portugueses.

TERCERA PARTE:

**ESTUDIOS DE CASO: INICIATIVAS DE GESTIÓN
PÚBLICA Y GOBERNANZA LOCAL EN LOS CONCELLOS DE
GALICIA Y EN LAS CÂMARAS DE LA REGIÃO NORTE DE
PORTUGAL**

Presentación de la Tercera Parte

La última parte de la investigación, está relacionada de forma directa con el entorno más próximo de las experiencias de GPL y GL que deseamos analizar.

Dos son las proposiciones que hemos reservado para esta parte final de la Tesis Doctoral. Por un lado, la proposición 3: *de la gestión pública local a las políticas públicas locales de modernización administrativa*; por otro, la proposición 4: *de la gestión pública local intergubernamental y multinivel a la gestión pública local basada en la gobernanza transfronteriza*. A partir de ellas, deseamos profundizar en la realidad de la gestión pública local y de la gobernanza local de una forma más concreta, sobre los gobiernos y administraciones locales de Galicia y el Norte de Portugal.

El reto es doble puesto que, a) una vez mostrada la compleja y extensa red territorial y político-administrativa que conforma la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, hemos otorgado a la investigación una dimensión europea, siempre con el fin de poder exponer una tipología de experiencias de gestión y gobernanza pública, donde tienen cabida las de carácter más táctico pero también las más estratégicas, en el espacio comparado de las organizaciones locales gallegas y portuguesas; b) además, describiendo las experiencias, los estudios de caso, avanzaremos sobre las posibilidades que tienen estas buenas prácticas de evolucionar de modelos individuales o separados (bien en un concello, bien en una agrupación de ellos) de GPL y GL, hacia otros más sobrepuestos o intergubernamentales (integrados en

estrategias territoriales más amplias, que pueden ser regionales, pero también transfronterizas y, en un futuro transregionales e interregionales); pudiendo dar respuestas a problemas comunes en territorios político-administrativos diversos, incluso entre Estados no fronterizos.

Las preguntas a responder en esta parte de la investigación tienen que ver, pues, con la dimensión más estratégica, políticas públicas de modernización, que táctica, programas de gestión, que adquieren la GPL y la GL; la generalización de los modelos e instrumentos de GPL y GL, tengan estos las características que tengan; la posibilidad de que los modelos de GPL y GL sean intercambiables y compartidos por organizaciones locales de uno y otro lado de la frontera; e incluso, que estos modelos puedan llegar a configurar un modelo común de GPL y GL para los gobiernos y las administraciones locales de Galicia y el Norte de Portugal; además de la universalidad de los modelos de GPL y GL a otras organizaciones locales del resto de Estados miembro de la Unión Europea.

Finalmente, proponemos un esquema de conclusiones integrado por DOS elementos: una parte de resumen sobre el problema de investigación; otra dedicada al enunciado del esquema de proposiciones, hipótesis, preguntas de investigación y resultados esperados, expuesto al inicio del trabajo y desarrollado a lo largo del proyecto de Tesis. La intención es que a través de las investigaciones realizadas a lo largo de estos años sobre la GPL y GL, puedan ser extraídas una serie de elementos de análisis destinados a conseguir entender la gestión pública y la gobernanza en clave local, sea esta aplicada en un contexto político determinado (Estado multinivel), como

en aquellos más indeterminados propios de las Eurorregiones o de la participación local en el espacio *g/oca/*mundial.

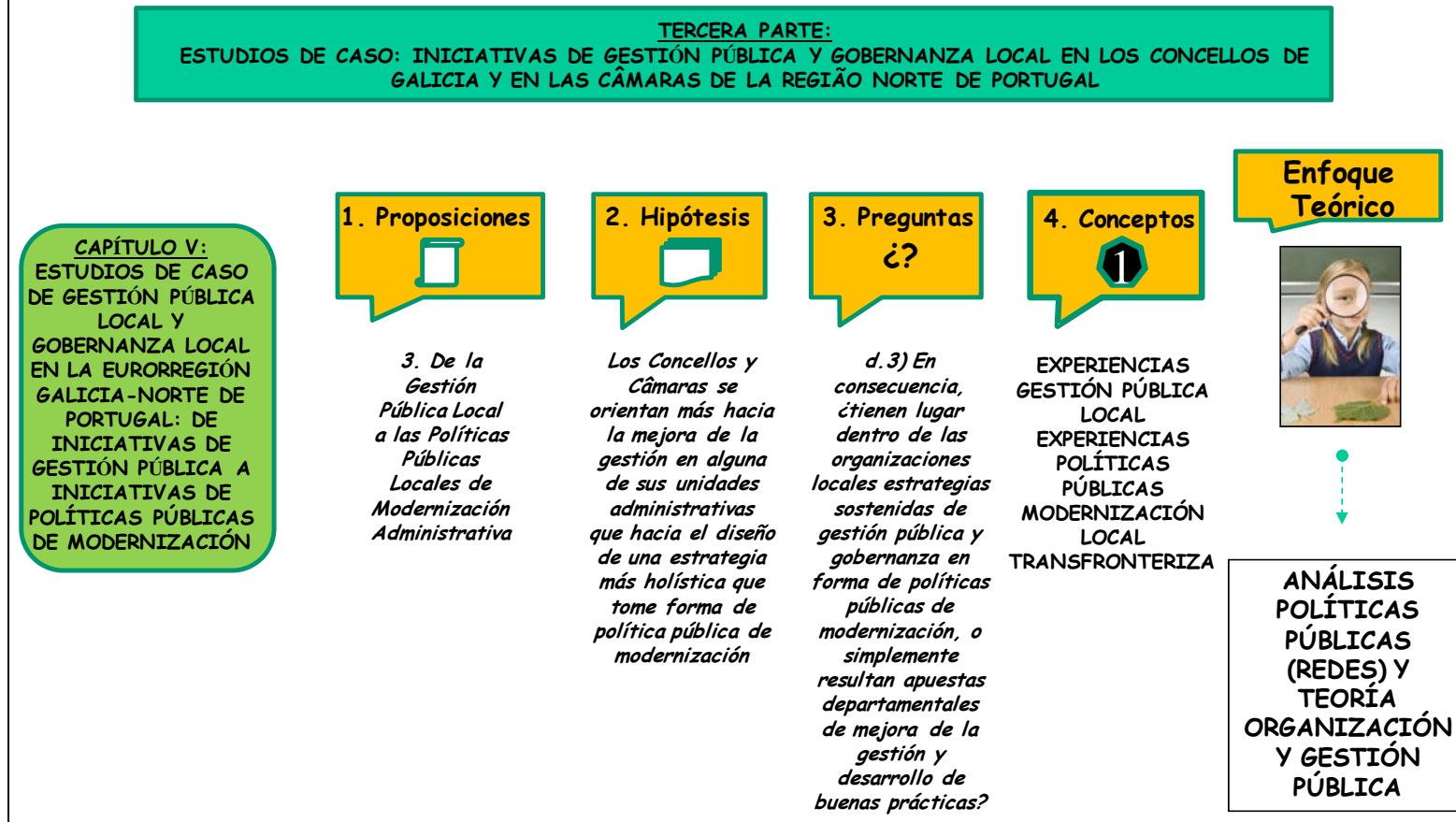
**CAPÍTULO V: ESTUDIOS DE CASO DE GESTIÓN PÚBLICA
LOCAL Y GOBERNANZA LOCAL EN LA EURORREGIÓN
GALICIA-NORTE DE PORTUGAL: DE INICIATIVAS DE
GESTIÓN PÚBLICA A INICIATIVAS DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE MODERNIZACIÓN**

1. Introducción

Dos son las proposiciones e hipótesis que hemos dejado reservados para este capítulo V, núcleo desde el que pretendemos dar validez a la parte final de la hipótesis general de la Tesis Doctoral, que proponíamos como: la capacidad de decisión de los actores locales para tomar la senda de la gestión desde las bases estratégicas de las políticas públicas de modernización, o bien asumir presupuestos de gestión pública más tácticas (técnicas de gestión en un departamento), ahora bien con capacidad para hacer de forma individual (en su organización), de forma compartida con otros gobiernos locales, tanto en el territorio de cada uno de los Estados, como en el espacio transfronterizo de forma compartida para gobiernos locales de Portugal y Galicia.

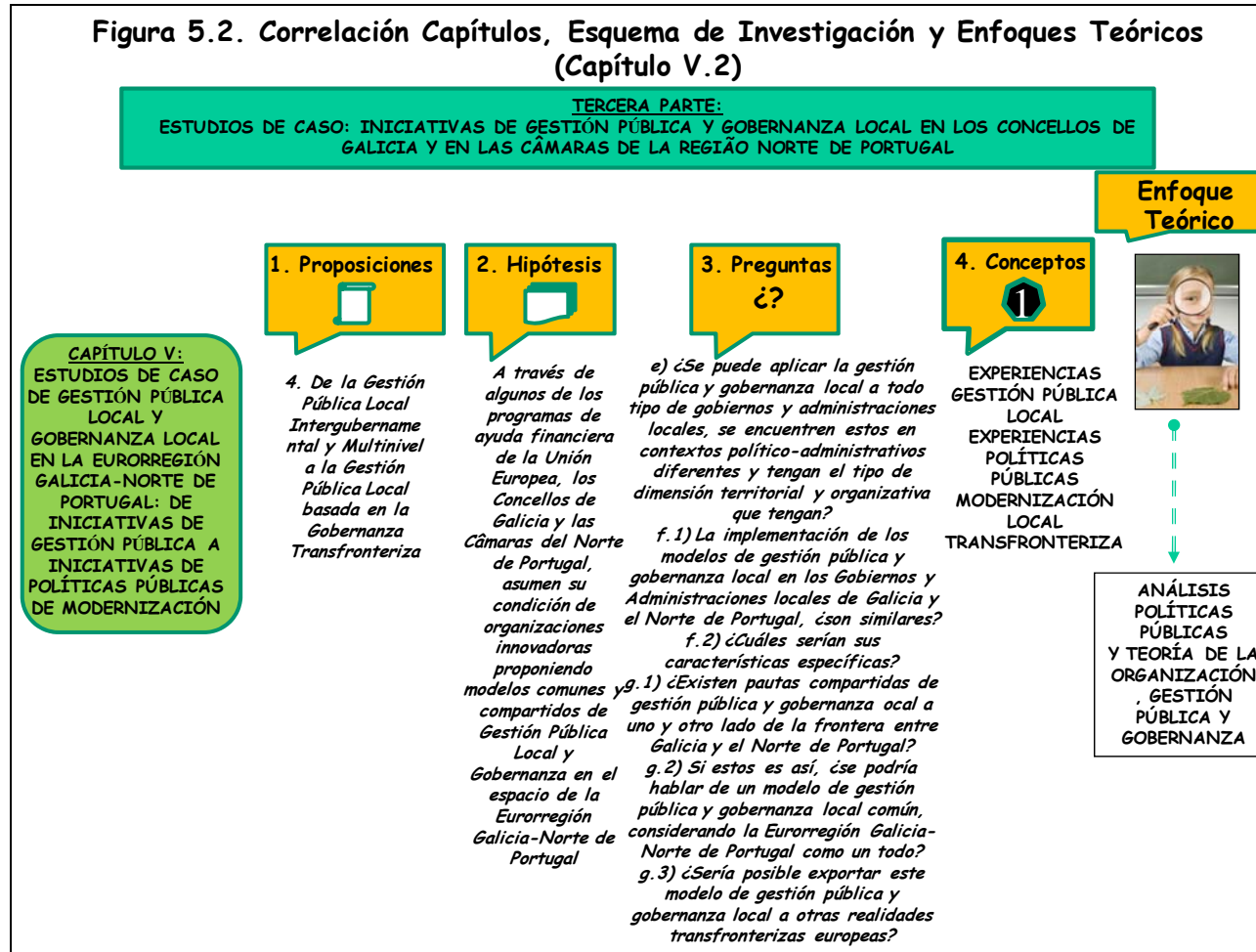
De ahí las preguntas, hipótesis y conceptos que planteamos en las figuras 5.1. y 5.2. (ver páginas siguientes), que serán respondidas a través del uno de los estudios de caso propuestos para el presente capítulo.

**Figura 5.1. Correlación Capítulos, Esquema de Investigación y Enfoques Teóricos
 Capítulo V.1)**



Fuente: Elaboración propia.

Figura 5.2. Correlación Capítulos, Esquema de Investigación y Enfoques Teóricos (Capítulo V.2)



Fuente: Elaboración propia.

Y es que, a tenor de lo visto en los capítulos anteriores, existen suficientes diferencias, asimetrías, entre los sistemas político-administrativos de España y Portugal, entre los de Galicia y el Norte de Portugal, como para que resulte especialmente complejo de intentar dar coherencia a la investigación sobre la GPL y GL en los concellos gallegos y lusos.

Sin embargo, fueron ya mostrados los puntos de conexión de la GPL y GL en los entornos de nuestros respectivos sistemas (OCDE y UE), al igual que en el incipiente espacio institucional comunitario de carácter transfronterizo (Eurorregiones), donde se han creado las condiciones (programas y recursos) para que los actores multinivel de los Estados, que tradicionalmente se había ignorado, ahora cooperen de forma activa y sostenida en el tiempo.

Por esta razón, pensamos que es más lo que une estos sistemas, instituciones, organizaciones y modelos de gestión, que lo que los separa.

Aún así, deberemos aclarar en qué condiciones, bajo qué modelos, y aplicable a qué realidades político-administrativas, son posibles estas pautas comunes de gestión y gobernanza local.

Para ello, como ya fue dicho, hemos recurrido a la selección de una serie de unidades de análisis que nos ayuden a identificar elementos comunes para el estudio en las instituciones y en las organizaciones locales de Galicia y el Norte de Portugal: modelos de organización política y administrativa, recursos humanos, recursos económicos, sistemas de gestión... Si en ellas no

es posible entender las similitudes, tampoco las diferencias, del escenario en el cual participan los concellos gallegos y portugueses.

Es este escenario el que nos muestra la integración de modelos de GPL y GL en el marco de la asimetría institucional transfronteriza. Por ello, ha sido necesario avanzar un modelo básico de análisis de la GPL y la GL en los gobiernos locales de la Comunidad Autónoma de Galicia y la Região Norte de Portugal; sin él sería difícil entender cómo técnicas e instrumental de gestión común (ISO, EFQM, CAF, Cartas de Servicios, Agendas 21, Agendas Locales Digitales...), pueden ser aplicables, incluso compartidas, por sistemas políticos locales parecidos pero diferentes, por estructuras administrativas y de organización similares aunque desiguales.

Establecido en capítulos anteriores el marco común de análisis para la gestión y la gobernanza local en los concellos de Galicia y el Norte de Portugal, procedemos a seleccionar una serie de experiencias investigadoras que el doctorando ha desarrollado a lo largo de estos últimos años, como responsable en unos casos y como colaborador en otros, y que no ha hecho sino ayudar a definir el objeto de estudio, las proposiciones y las hipótesis en él planteadas, así como las preguntas de investigación necesarias para resolver las grandes cuestiones que sabemos se dibujan en el papel de la GPL y la GL. Para ello, se ha diseñado una doble tipología de estudios de casos:

- a) Estudios de casos "gestión pública local".
- b) Estudios de casos "políticas públicas de modernización transfronteriza".

Somos de la opinión de que esta estructura de estudios de casos, creada a lo largo de estos años, y dotada de un marco metodológico estable y continuado en el tiempo, será capaz de ayudarnos a responder a las preguntas que hemos planteado en cada una de las proposiciones; y más especialmente, a la pregunta final sobre la existencia de una GPL y GL común para los concellos de Galicia y la Região Norte de Portugal

2. Justificaciones de la elección de casos

Anticipamos que los casos que van servir de análisis para el estudio de la GPL y GL en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, incorporarán a algunos de los concellos de Galicia y el Norte de Portugal, no a todos, centrándonos de manera especial en aquellos que integran el Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

Sobre ellos es los que nos preguntamos aquellas cuestiones que tienen que ver con las proposiciones lanzadas en la investigación que estamos concluyendo. Y llegados a este punto, es donde comenzamos a apreciar las sutiles diferencias entre gestión pública y política pública, momento en el que ambas aparecen en el escenario transfronterizo de la Eurorregión. Tiene sentido, pues, que nos cuestionemos su dimensión estratégica (política pública) o táctica (gestión departamental), si un mismo tipo de gestión pública o política pública se aplica por igual a un concello gallego y a otro portugués, incluso si los procesos de implementación coinciden, aún más si son comunes, estos es, si se desarrollan de forma intergubernamental, de

forma compartida o sobrepuesta, ya con caracteres más próximos a la gobernanza.

Creemos que la mejor forma de comenzar estas reflexiones, podría ser la de lanzar una pregunta que supuso el detonante de la investigación en su conjunto en el año 1994, y que ha sido la base sobre la cual se ha construido esta Tesis Doctoral: ¿se puede hablar de una GPL común a los concellos de Galicia y el Norte de Portugal?

Para OLIVEIRA (2004: 76), no se puede hablar de una GPL común a los concellos de Galicia y el Norte de Portugal. Entre los argumentos figura la siguiente aclaración al comienzo de su trabajo en la publicación colectiva sobre cuestiones de la Ciencia Política y de la Administración en Eurorregión Galicia-Norte de Portugal³⁷⁵: "O tema que é suposto desenvolver levanta um conjunto de dificuldades. Em primeiro lugar, Portugal é um país centralizado que não tem autonomías, excepto Madeira e Açores, pelo que a evolução da reforma da administração e da gestão pública é idêntica em todo o território, não fazendo sentido falar, em especial, da gestão pública no Norte de Portugal. Em segundo lugar, não existe especial conexão entre a Galiza e o Norte de Portugal no que concerne à gestão pública. Se existem influências mútuas, elas reportam-se a Portugal no seu todo. De resto, os ponto de contacto e os agentes comuns devem buscar-se ao movimento de reforma administrativa e aos paradigmas que lhe servem de suporte, isto é ao "new public management" e à teoria da escolha pública".

³⁷⁵ Número monográfico de la *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico* (6, 2004): "Reflexións sobre a política e a administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal"; en la que colaboraron además de investigadores de Ciencia Política y de la Administración de las Universidades de Vigo y Minho, investigadores de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela (www.eixoatlantico.com).

Como punto de partida a los efectos de la necesaria justificación de la muestra objeto de estudio, debemos destacar algunos elementos del argumento del profesor OLIVEIRA a los efectos de contextualizar la evolución de la gestión pública en Portugal, su relación con el ámbito local (GPL y GL) y sus posibles puntos de contacto con los modelos que los concellos gallegos vienen desarrollando.

Porque podemos avanzar que las visiones sobre la GPL y GL son diferentes según la posición que ocupe el actor en el mapa intergubernamental y multinivel; también resultan dispares las opiniones en relación con la modernización administrativa local según estemos de uno y otro lado de la frontera del Miño.

De esta manera, al objeto de determinar y justificar esta muestra, recurrimos a la exposición de los planteamientos que algunos de los actores clave de Galicia y Portugal, expusieron a lo largo de ocho entrevistas en profundidad que realicé entre junio de 2004 y mayo de 2005³⁷⁶, con el fin de esclarecer un poco más el debate que sobre nuestro objeto de estudio existía en esos momentos para el contexto de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal (cuadro N° 14).

³⁷⁶ Dichas entrevistas se realizaron en el contexto de la Estancia de Investigación que el doctorando realizó en la Universidade do Minho (Braga) en junio de 2004; así como durante el proceso de elaboración del estudio sobre la gestión pública local en los Concellos de Galicia y Norte de Portugal integrados en el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, entre 2004 y 2005. Además de las entrevistas se recabó la ayuda de técnicos de la entonces (2004), Secretaría Xeral de Relacións Exteriores de la Xunta de Galicia, en especial de José Manuel Blanco, Manuel Antonio Cao y Dña. María Soaje, a los que igualmente deseamos agradecer el apoyo prestado en su momento para el desarrollo de esta parte de la investigación.

Cuadro N° 14: "Entrevistas y Preguntas de Contexto para la GPL y la GL en Galicia y el Norte de Portugal (2004-2005)"

Fecha	Entrevistado	Preguntas
29-VI-04	J.A. Oliveira Rocha (Catedrático Ciencia da Administração y experto en Gestión Pública, Universidade do Minho, Braga)	<p>Cuáles han sido los marcos teóricos de la Modernización administrativa portuguesa.</p> <p>Cómo ha tenido lugar el proceso de cambio en la Administración Pública portuguesa.</p> <p>Cuáles son sus fases e hitos más destacados.</p> <p>Cómo ha resultado la Modernización en el ámbito local.</p>
1-VII-04	Rui Moreira (Responsable de Formación y Modernización de la CCDR-N, Porto)	
7-VII-04	Margarida Couto (Directora IGAP, Porto)	<p>Cuáles han sido los marcos teóricos de la Modernización administrativa portuguesa.</p> <p>Cómo ha tenido lugar el proceso de cambio en la Administración Pública portuguesa.</p> <p>Cuáles son sus fases e hitos más destacados.</p> <p>Qué es el IGAP y cuál es su papel en relación con la modernización administrativa portuguesa.</p> <p>Cuál es el papel de la IGAP con relación a los Municipios portugueses y su modernización.</p> <p>Sobre qué programas de mejora de calidad trabajan para las Administraciones Locales.</p> <p>Cuál es su opinión sobre la Modernización en Portugal (experiencias significativas de éxito en Estado, Regiones y Administraciones Locales).</p> <p><i>Qué opinión le merecen los nuevos espacios de gestión que se establecen en Europa y el Mundo: Euroregiones (Galicia-Norte de Portugal) y Eixo Atlántico.</i></p>
5-X-04	Francisco Gutiérrez Orúe (Jefe Servicio Atención Ciudadana, Concello de Vigo)	<p>Cuáles han sido los marcos teóricos de la Modernización administrativa local española.</p> <p>Cómo ha tenido lugar el proceso de cambio en la Administración local española y gallega.</p> <p>Cuáles son sus fases e hitos más destacados.</p> <p>Qué es la DXAL y cuál es su papel en relación con la modernización administrativa local gallega.</p> <p>Sobre qué programas de mejora de calidad trabajan para las Administraciones Locales.</p> <p><i>Qué opinión le merecen los nuevos espacios de gestión que se establecen en Europa y el Mundo: Euroregiones (Galicia-Norte de Portugal) y Eixo Atlántico.</i></p>
13-X-04	Alfonso Rueda de Valenzuela (Director General de Administración Local, Xunta de Galicia)	
25-V-05	João Figueiredo (Secretario Estado de Finanzas, Gobierno de Portugal)	<p>Cuáles han sido los marcos teóricos de la Modernización administrativa local portuguesa.</p> <p>Cómo ha tenido lugar el proceso de cambio en la Administración local española y portuguesa.</p> <p>Cuáles son sus fases e hitos más destacados.</p> <p>Qué es la Secretaría de Estado y cuál es su papel en relación con la modernización administrativa portuguesa.</p> <p>Cuál es el papel del Ministerio con relación a los Municipios portugueses y su modernización.</p>

GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA LOCAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

Enrique José Varela Álvarez

		Sobre qué programas de mejora de calidad trabajan para las Administraciones Locales. Cuál es su opinión sobre la Modernización en Portugal. Qué opinión le merecen los nuevos espacios de gestión que se establecen en Europa y el Mundo: Eurorregiones (Galicia-Norte de Portugal) y Eixo Atlántico.
	Luis Valadares Tavares (Director del Instituto Nacional de Administração, Gobierno de Portugal)	Las mismas preguntas, pero en el caso del papel de la Institución en relación con la modernización administrativa y su implicación en el cambio de las Administraciones Locales: INA.
	Eduardo Cabrita (Secretario Estado de Administraciones Territoriales, Gobierno de Portugal)	Las mismas preguntas, pero en el caso del papel de la Institución en relación con la modernización administrativa y su implicación en el cambio de las Administraciones Locales: Secretario Estado de Administraciones Territoriales.

Fuente: Elaboración propia.

De las ocho entrevistas, podemos extraer una serie de conclusiones preliminares sobre el objeto de estudio:

1. Existe una diferencia política (sistemas) clara entre los actores que definen la modernización y la GPL en Portugal y en Galicia: las asimetrías del sistema político administrativo (unitario-descentralizado) hace que las visiones del nivel intermedio político administrativo de Gobierno en España (Comunidad Autónoma de Galicia), sean estratégicas, mientras que en Portugal, el nivel regional administrativo (CCDR-N) resultan una extensión de la estrategia estatal (Secretarías de Estado de Finanzas y de Administraciones Territoriales) en el territorio (Região Norte de Portugal).
2. De esta forma, en Portugal, los expertos que se sitúan en el territorio (Região Norte de Portugal) coinciden en lo esencial ("existe un único proceso de modernización administrativa en Portugal, y en él se incluye a los gobiernos locales"), pero varían en la percepción de estos temas según pertenezcan o no a la Administración Central. Así, para el investigador de la Universidade do Minho y la responsable del IGAP, la mimesis en la implementación de modelos de gestión³⁷⁷ provenientes de los niveles centrales de gobierno a los niveles locales, es completa, aunque con cierto margen para la innovación y la incorporación de modelos que no provengan del Estado. Tal y como señalan ARAÚJO y VILELA (2006: 77), para el caso de los gobiernos y administraciones locales de la Região Norte de Portugal, se perfila un modelo propio de gestión pública local basado en la *New Public Management*, con margen

³⁷⁷ Basados en la teoría de la elección racional, en el movimiento del NPM y en el fomento e impulso que de él hace la OCDE.

para seguir evolucionando hacia otro más profesional y más relacionado con la gobernanza "Há, no entanto, uma série de dimensões onde as ideias da Nova Gestão Pública não tiveram a mesma receptividade. Referimo-nos à autonomização da gestão, à profissionalização da gestão pública, à separação de funções, aos níveis de eficiência conseguidos, ao respeito pela dicotomia Política/Administração e à participação dos cidadãos". Así, tenemos que la visión de los responsables de la Administración Central (tanto en Lisboa como en Porto, sede de la CCDR-N) es pues diferente, ya que se sienten líderes del proceso de modernización formulando el problema, gestionando el marco financiero (en su mayor parte proveniente de fondos de la Unión Europea) y regulando el marco programático en el cual se mueven las instituciones locales (premios de buenas prácticas, protocolos, formación...): "Abrangendo esta materia, aspectos tao diversos como a adopção de novos conceitos e práticas do atendimento e sistemas eficazes de apoio à decisão dos autarcas e agentes locais, a simplificação administrativa, a generalização de técnicas de organização e gestão das actividades, a utilização das novas tecnologias na circulação e acesso a informação e a informatização dos serviços, o reajustamento das propias estruturas organicas, a avaliação do desempenho dos serviços públicos locais e dos respectivos funcionários, afigura-se-nos ser necesario adoptar uma aproximação integrada ao nível da administração local". Aunque unos más que otros, donde los técnicos de las CCDRs son partidarios de una mayor implicación de los niveles regionales descontrados y de la coordinación entre estos y los gobiernos locales: "Desta forma, o nível regional ficaria responsável pela realização de levantamentos relativos às necessidades de modernização administrativa nas autarquias locais da Região,

contribuiria para a definição de prioridades a nível nacional, identificaria as autarquias com maiores necessidades de intervenções de modernização administrativa e seleccionaria ainda projectos com elevado efeito demonstrativo”³⁷⁸.

3. Siguiendo este argumento, y no habiendo sido incorporada al ámbito territorial local de Galicia la visión del actor central (Administración General del Estado)³⁷⁹, en esta fase de la investigación optamos por entrevistar a dos de los posibles responsables de los procesos de modernización administrativa local, uno en el nivel autonómico de gobierno, el otro en el nivel local, con referencia a la ciudad con más población de la Galicia. En ambos casos se aludía a la capacidad de autoorganización de los gobiernos y administraciones locales gallegos, como auténtico motor de cambio administrativo, aunque esta opción de liderazgo local modernizador y de gestión contaba con un marco al cual las organizaciones locales podían acogerse (premios de calidad y buenas prácticas para los concellos de Galicia), según el responsable en aquellas fechas de la Dirección Xeral de Administración Local de la Xunta de Galicia.
4. En general, fueron escasos los entrevistados que se pronunciaron favorablemente en relación con los escenarios más novedosos de gestión,

³⁷⁸ La visión de los responsables de las Autarquias Locais, de los concellos, no formaba parte de esta primera aproximación al objeto de estudio, que como veremos a través del análisis de los estadios de caso, van a tener visiones complementarias pero no coincidentes con las anteriores; y dónde podremos ver cómo el factor de autoorganización, que también se da en los gobiernos y administraciones locales españolas y gallegas, va a resultar definitivo a la hora de constatar GPL y GL en los concellos portugueses.

³⁷⁹ Las responsabilidades de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno en materia de modernización administrativa local, son inexistentes dada la transferencia de competencias del régimen local de la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas, como es el caso de Galicia. De esta forma, resulta irrelevante la posición de los actores estatales en Galicia. No así la de la Xunta de Galicia que potencialmente (menos en la práctica), juega el rol estratégico de definición de las políticas de modernización administrativa de los gobiernos y administraciones locales gallegos.

sobre todo en las Eurorregiones y en el Eixo Atlántico. Por la parte portuguesa el IGAP se pronunció a favor de la inmersión en estos marcos transfronterizos, donde la gestión tendría que jugar un gran papel: "La articulación de una mayor conexión transfronteriza, supondría un cambio de cultura administrativa y el aprovechamiento de los recursos de ambas instituciones político-administrativas [Xunta de Galicia y CCDR-N], además de un incremento de integración de ambas regiones". Más cauto se mostró el responsable de la DXAL de la Xunta de Galicia, aunque en línea similar, acaso por la participación de esta institución en un programa transfronterizo de gestión pública como era el e-Qualitas. Llama la atención la falta de interés directo (indirectamente participan en programas Interreg, como el anteriormente comentado e-Qualitas) de la CCDR-N en este tema, como también, aunque en menor medida, el desinterés por los nuevos espacios de conexión transfronteriza (especialmente los que tienen que ver con la Região Norte y Galicia), de los decisores relacionados con la administración autárquica (local) del centro político (Lisboa).

5. Casi todos los expertos de los niveles intermedios de gobierno (regional-locales) entrevistados, coinciden en dos cuestiones sobre la modernización y gestión pública local:
 - a) en algunos casos los concellos se suman a la modernización administrativa antes de que existiera un marco estable y definido sobre gestión pública y buenas prácticas locales por parte de otros niveles de gobierno;

b) esto supone, también en algunos casos y desde su visión, que los concellos comiencen la "la casa por el tejado"³⁸⁰, o lo que es lo mismo, que algunos concellos aceptan el reto de las técnicas (p.ej. de la calidad), partiendo de una base organizativa débil donde existen graves carencias estructurales en las organizaciones locales (menos en Portugal que en Galicia); sobre todo por la falta de recursos humanos (en número, estabilidad y cualificación), y de recursos financieros para la implementación de políticas estratégicas. De esta forma, el elemento de modernización local dependerían, en gran medida, del liderazgo e impulso local, lo que no siempre coincide con una correcta toma de decisiones en modelos y técnicas de gestión pública local.

Concluyendo con las reflexiones extraídas del planteamiento inicial de OLIVEIRA, anteriormente citadas, tras esta primera toma de contacto con la realidad de la GPL y la GL en Galicia y Portugal, podríamos decir que:

- La GPL tiene raíces comunes (OCDE y UE) para las administraciones multinivel en Portugal y en Galicia. La GL comienza a desarrollarse pero no con la misma intensidad que la GPL, por lo menos en el plano de gestión (técnicas de buena gobernanza)³⁸¹.
- Esta realidad hace que en Portugal el actor clave para el desarrollo de la modernización administrativa local y la implementación de modelos de gestión pública, le corresponda a las CCDRs (en la Região Norte, a la CCDR-N). En España, es directamente la Xunta de Galicia la que tiene la

³⁸⁰ Expresión empleada o confirmada en las entrevistas con los responsables del IGAP, CCDR-N, DXAL de la Xunta de Galicia y Concello de Vigo.

³⁸¹ No así en el plano conceptual, como hemos dejado escrito en el Capítulo II de la Tesis Doctoral.

responsabilidad político-administrativa de creación y fomento de estos marcos, aunque de forma compartida (que no cooperativa) con otros actores como las federaciones de municipios.

- En ambos casos, Portugal y Galicia, los marcos de modernización local de referencia (internacionales-europeos-estatales), no son óbice para que los gobiernos locales, tengan la dimensión que tengan (territorial, poblacional y organizativa), acometan de forma voluntaria la implementación de modelos de gestión pública.
- Es precisamente este último elemento, la capacidad para la autoorganización local y la posibilidad de elección en la toma de decisiones de la modernización local, lo que hace que, tanto en Portugal como en Galicia, las câmaras y los concellos puedan llegar a definir sus propios modelos, bien adaptados de los "externos" (OCDE-UE-Estados), bien de los "internos"³⁸². Es más usual la primera opción, con adaptación a las realidades político-administrativas locales, y respetando la toma de decisiones política en relación con los modelos de gestión y los tiempos de implementación; aunque la influencia de las administraciones "superiores" se deja notar, sobre todo por la importancia que tiene en el desarrollo de la modernización la financiación (casi siempre externa y condicionada) y los modelos de reconocimiento de la gestión (premios de calidad, excelencia, innovación...).
- En último lugar, conviene destacar la evolución que, en estos últimos años (2000-2006), ha experimentado la modernización administrativa local, los modelos y técnicas de la GPL. En especial motivada por la

³⁸² Aunque ya fue señalado, conviene recordar que este es el caso de los modelos formulados desde la FEMP (España), más propios de "lo local", tales como la adaptación de la mejora continua a través del modelo de "ciudadanía" (<http://www.femp.es>); o en Portugal, con la adaptación del SIMPLEX para el ámbito local (Simplex Autárquico Douro; <http://www.ccdr-n.pt/>).

incorporación de este tipo de líneas de acción pública a la programación comunitaria, sobre todo de las Iniciativas Interreg. Es aquí donde encontramos el nexo de unión, no de las técnicas e instrumental, sino de los territorios, los gobiernos y los ciudadanos. De esta forma, la GPL y la GL han comenzado su camino, de forma lenta pero segura, a través de contactos entre los expertos de uno y otro lado de las fronteras para conocer cuáles son los elementos sobre los que trabajan las respectivas organizaciones públicas en materia de gestión. El punto de partida lo podemos situar en los anteriormente citados foros de expertos, conferencias luso-galaicas de técnicos y políticos, intercambios de líneas de investigación entre universidades gallegas y portuguesas; pero también en el acuerdo de modelos comunes que comienzan con el e-Qualitas y que pueden concluir con las Agendas Locales Digitales del Eixo Atlántico (por poner sólo un ejemplo); y esto es definitivo porque promueve la institucionalización de la modernización administrativa y de la gestión pública.

Ante esta pluralidad de visiones sobre la GPL y la GL, por parte de actores del escenario multinivel de Galicia y Portugal, y la evolución que el objeto de estudio ha sufrido a lo largo de la presente década, somos de la opinión de que debemos establecer un modelo propio de análisis de la gestión y la gobernanza pública en los concellos de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, para entender el conjunto de esfuerzos modernizadores locales que están llevando a cabo las organizaciones político-administrativas gallegas y portuguesas.

3. Estudio de casos de GPL y GL en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal

3.1. Estudios de casos de “gestión pública local” y de “políticas públicas de modernización transfronteriza”

Habiendo sido ya expuesto en el apartado introductorio de la Tesis Doctoral, tan sólo recordamos los aspectos que tienen que ver con la metodología seleccionada para el estudio de los casos de GPL y GL que deseamos analizar en los gobiernos y administraciones locales de Galicia y el Norte de Portugal

Vamos a intentar así, cerrar el círculo de proposiciones, hipótesis y preguntas de investigación, discurriendo de lo más general (tanto en lo teórico como en los aspectos territoriales), a lo más particular (análisis de la GPL y GL).

Para ello hemos diseñado un esquema de estudio de casos, similar al utilizado por RAMIÓ (1996: 22-24)³⁸³, asumiendo sus justificaciones metodológicas como propias, dada la similitud de las investigaciones (cambio-modernización) y las dificultades que ambas tuvieron para consolidar conocimiento sobre el problema a investigar³⁸⁴.

³⁸³ Vid. supra RAMIÓ, 1996.

³⁸⁴ En relación con su investigación, RAMIÓ (1996: 22) señalaba que “Na dimensión práctica do estudo, analizáronse ata nove organizacións, unidades ou dimensións organizativas nun intento de buscar datos empíricos cos que contrastar, ampliar, contradicir, ou modifica-las teorías e hipóteses formuladas polas correntes antes anunciadas. É dicir, os casos prácticos non se limitaron a aceptar ou a rexeitar determinados aspectos teóricos, senón que serviron tamén para ampliar ou modifica-los elementos teóricos e crear uns propios,

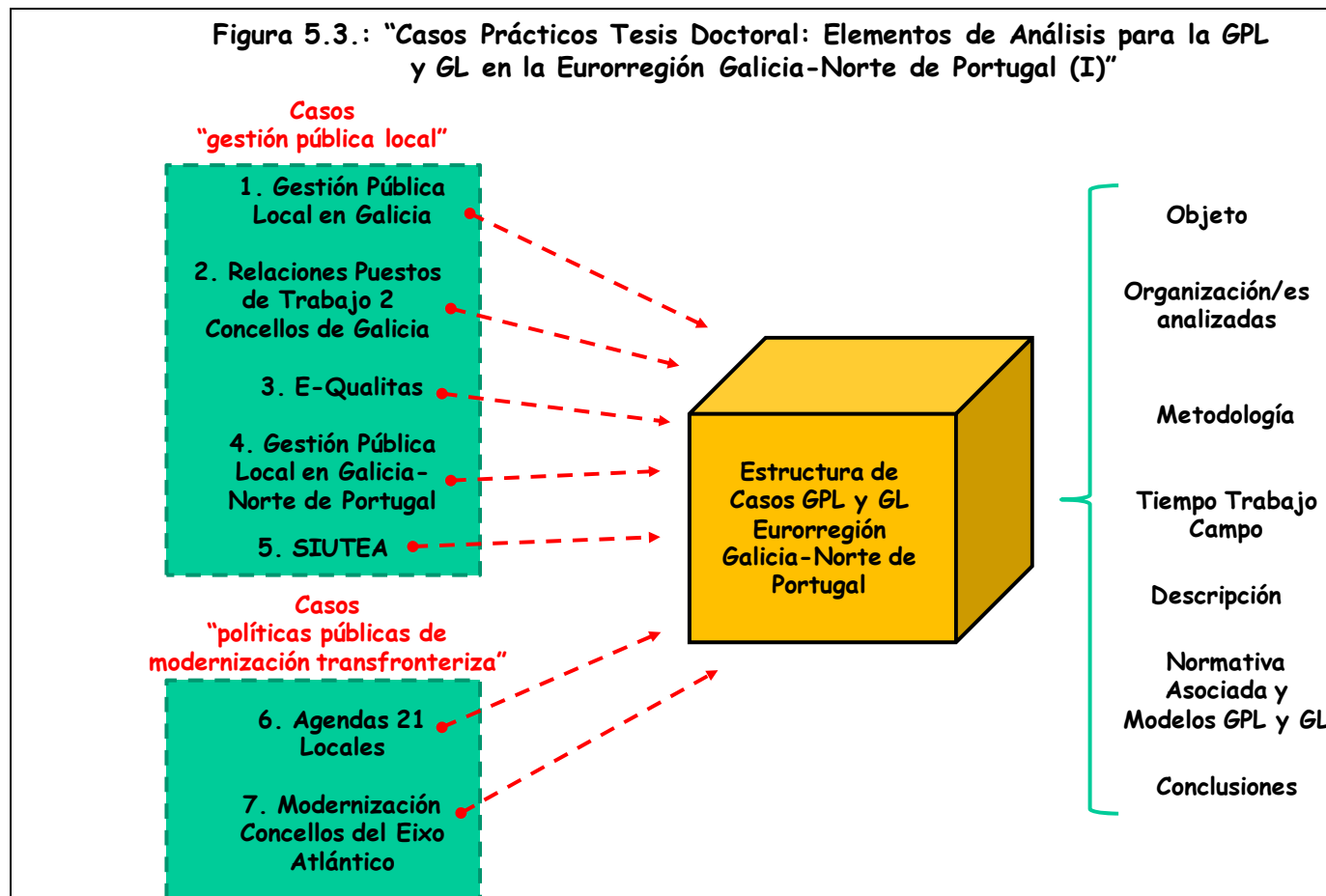
En el siguiente cuadro (Nº 15) aparecen enfrentadas las aproximaciones a los estudios de caso del profesor RAMIÓ y de la presente investigación:

Cuadro Nº 15: "Similitudes y Diferencias de las Metodologías de Estudio de Casos de RAMIÓ (1996) y GPL y GL (2004-2008)"	
9 Organizaciones, unidades o dimensiones organizativas	Son proyectos, hasta un total de 7, en el que participan varios actores (organizaciones), jugando en cada uno de ellos diferentes roles y responsabilidades.
En ambos modelos, los Estudios de Casos sirvieron para ampliar o modificar los elementos teóricos. En el caso de la presente Tesis Doctoral, también para crear elementos teóricos propios de la GPL y GL	
En ambos modelos, las nuevas hipótesis que fueron surgiendo a lo largo de la investigación (2002-2008), fueron testadas con expertos. En el caso de esta Tesis Doctoral, además con electos y técnicos regionales y locales	
En ambos modelos, la Teoría de la Organización y la Gestión Pública, fueron enriquecidas por las aportaciones de las "experiencias de los actores analizados"	

Fuente: Elaboración propia.

Para la investigación que nos ocupa, serán 7 los estudios de caso sobre la GPL y GL en las organizaciones locales de Galicia y el Norte de Portugal, como mostramos en la siguiente figura 5.3. (ver página siguiente):

pensados especificamente para as administracións públicas. As novas hipóteses que xorden da combinación de determinados postulados organizativos e da análise empírica dunha parte da realidade administrativa foron examinadas e avaliadas mediante reunións de grupo con empregados públicos e con analistas organizativos. Desa forma, a significativa elaboración teórica deste traballo, que nalgúñas ocasións ten pouco que ver co formulado pola teoría da organización, ten dúas fontes: a empírica das análises de casos e as reflexións efectuadas a partir das propias experiencias dos actores analizados".



Fuente: Elaboración propia, siguiendo RAMIÓ, 1996: 319-361.

Estos casos han sido agrupados en dos categorías que hemos elaborado siguiendo la lógica de la gestión pública y de las políticas públicas, y aplicándolas a sus modelos:

- Los modelos de “gestión pública local”, tienen que ver con el desarrollo de actuaciones voluntarias en materia de mejora continua, buenas prácticas, o cualquier otra implementación de modelos, técnicas e instrumental que ayuden a los departamentos de las organizaciones públicas locales a mejorar la prestación de sus servicios, y a hacer cumplir de forma eficaz, eficiente, efectiva, productiva y con legitimidad las competencias recogidas en sus respectivos marcos legales. En estos modelos podemos encontrar una gran variedad de iniciativas de gestión realizadas de forma separada (cada concello) o sobrepuesta (intergubernamentales) en colaboración con otras entidades locales, supralocales e incluso, con otros municipios fuera de los ámbitos estatales (cooperación territorial europea e internacionales). Esta es la situación de los primeros 5 estudios de caso: 1 (*Gestión Pública Local en Galicia, Proyecto DXAL, 2002*); 2 (*Elaboración Relaciones de Puestos de Trabajo en 2 Concellos de Galicia*); 3 (*Diseño de cartas de servicios para las organizaciones locales de Galicia y el Norte de Portugal, Proyecto e-Qualitas*); 4 (*Gestión Pública Local en los Concellos del Eixo Atlántico, Segundos Estudios Estratégicos del Eixo*); y 5 (*Análisis de los Sistemas de Información Geográfica en los Concellos del Eixo Atlántico, Proyecto SIUTEA*).
- Los modelos de “políticas públicas de modernización transfronteriza”, tienen que ver con el estudio de aquellas experiencias que los concellos

realizan de forma voluntaria, generalmente agrupados en organizaciones asociativas internacionales (fuera de los Estados), que contienen un carácter estratégico (dirigiéndose, por tanto, a toda la institución local y desarrollando más políticas que planes), intergubernamental y multinivel, y que tienen lugar en el marco comunitario a través de proyectos de cooperación territorial. En el ámbito de la presente investigación, nos estamos refiriendo a los diferentes proyectos aprobados en el seno del Eixo Atlántico, a lo largo de la última década, que incorpora una nueva dimensión que añadir a las investigaciones sobre este particular: la que tiene que ver con la definición de estrategias comunes de GPL y GL entre concellos de Galicia y el Norte de Portugal, de elaboración de unas políticas públicas de modernización administrativa que trasciendan la clásica implementación de buenas prácticas (incluso entre concellos transfronterizos), convirtiéndose en elementos vertebradores de la política municipal. Nos referimos aquí a los últimos 2 estudios de casos: 6 (Informe sobre la Sostenibilidad Local en los Concellos del Eixo Atlántico, Proyecto Agendas 21 Locales); y, sobre todo, 7 (Modernización administrativa en los Concellos del Eixo Atlántico).

Como vemos en la figura anterior, la estructura de casos propuesta, anuncia un camino que intenta integrar:

1. Ámbitos de actuación de GPL y GL, ya que parte del análisis de la realidad de la GPL en los concellos de Galicia, para concluir con un estudio concreto de las bases de la modernización administrativa en una asociación de concellos transfronterizos (34) de Galicia y el Norte de Portugal, como es el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

2. Un modelo común de análisis de casos (RAMIÓ, 1996: 319-361)³⁸⁵, adaptado a nuestro objeto de estudio y los diferentes sujetos analizados, para un total de 7 estudios desarrollados entre los años 2002 y 2008.
3. El “paradigma de la política administrativa” (MÁRQUEZ, 2006: 5-61)³⁸⁶, o lo que es lo mismo los paradigmas de la GPL y GL, en los diferentes modelos y técnicas de gestión aplicables a las instituciones político-administrativas locales, desde las más ingenieriles, como las de calidad, gestión de personal, o tecnologías de la información; hasta las más políticas y “neopúblicas”, como las que tienen que ver con el desarrollo sostenible o las de modernización.

En total han sido analizados, directa o indirectamente:

- 148 Concellos de Galicia (sobre una base de 315), de forma general, y 27 de forma más específica: 9 vinculados al Proyecto de Diagnóstico para la Implantación de Cartas de Servicios en los Concellos de Galicia y a los premios de calidad de la Dirección Xeral de Administración Local (en adelante, DXAL) de la Xunta de Galicia (2002)³⁸⁷; 2 estudiados en el contexto de la elaboración de sendas RPT (2004 y 2005)³⁸⁸; y 16³⁸⁹ analizados como parte de las Mancomunidades de Municipios de O Salnés (Pontevedra) y Verín (Ourense) en el estudio de la DXAL de la Xunta de

³⁸⁵ Vid. supra RAMIÓ, 1996.

³⁸⁶ Vid. supra MÁRQUEZ, 2006.

³⁸⁷ Arteixo, Cerceda, As Pontes de García Rodríguez, Allariz, Foz, Culleredo, Ortigueira, Pontecaldelas, Vigo.

³⁸⁸ Monforte de Lemos y Arzúa.

³⁸⁹ Mancomunidad de Municipios de O Salnés (Pontevedra): A Illa de Arousa, Cambados, Meaño, Meis, O Grove, Ribadumia, Sanxenxo, Vilagarcía de Arousa y Vilanova de Arousa; Mancomunidad de Municipios de Verín (Ourense): Verín, Vilardevós, Oímbra, Monterrei, Laza, Cualedro y Castro do Val.

Galicia (2005-2008) sobre cartas de servicios transfronterizas (e-Qualitas).

- 3 del Norte de Portugal (sobre una base de 308 para el total del Estado luso), incluidos en el estudio de cartas de servicios transfronterizos (e-Qualitas), mencionado³⁹⁰.
- 17 Concellos de Galicia y 17 Concellos de Portugal, en el marco la asociación transfronteriza de Concellos Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, para el período 2004-2008³⁹¹. Siguiendo el esquema de estudios de casos anteriormente propuesto, hay que confirmar que, efectivamente, estos 34 Concellos de Galicia y Norte de Portugal han sido estudiados de forma reiterada en función de las diferentes investigaciones realizadas:
 - Informe sobre la Gestión Pública Local en Galicia y el Norte de Portugal, en el marco de los II Estudios Estratégicos del Eixo Atlántico (2004).
 - Informe sobre el Proyecto SIUTEA: Estudo de Inventario e Diagnóstico da Información Xeoespacial e a súa Explotación nos Municipios do Eixo Atlántico (SIUTEA) (2006).
 - Informe sobre las Agendas 21 Locales en los Concellos del Eixo (2007).
 - Modernización administrativa en los Concellos del Eixo (2006-2008).

³⁹⁰ Câmaras Municipales de Valença do Minho, Chaves y Arcos de Valdevez.

³⁹¹ Por parte gallega: Vigo, A Coruña, Santiago, Pontevedra, Ourense, Ferrol Lugo, Monforte de Lemos, Vilagarcía de Arousa, O Barco de Valdeorras, Carballo, Lalín, Verín, Viveiro, O Carballiño, Santa Uxía de Ribeira y Sarria. Por parte portuguesa: Porto, Braga, Bragança, Chaves, Viana do Castelo, Vila Real, Guimarães, Peso da Régua, Vila Nova de Gaia, Barcelos, Famalição, Matosinhos, Mirandela y Vila do Conde, Lamego, Macedo de Cavaleiros y Penafiel.

En definitiva, este apartado final del Capítulo V de la Tesis Doctoral, aborda el desafío de analizar las dispersas y heterogéneas experiencias de GPL y GL en los Concellos de Galicia y el Norte de Portugal bajo un prisma común, avanzando una evolución de los modelos de gestión pública fragmentados, separados, hacia otros más integrados y sobrepuestos. Entendemos que damos así cumplimiento, a las proposiciones 3 (*de la gestión pública local a las políticas públicas locales de modernización administrativa*) y 4 (*de la gestión pública local intergubernamental y multinivel a la gestión pública local basada en la gobernanza transfronteriza*), planteadas para esta parte final de la Tesis Doctoral.

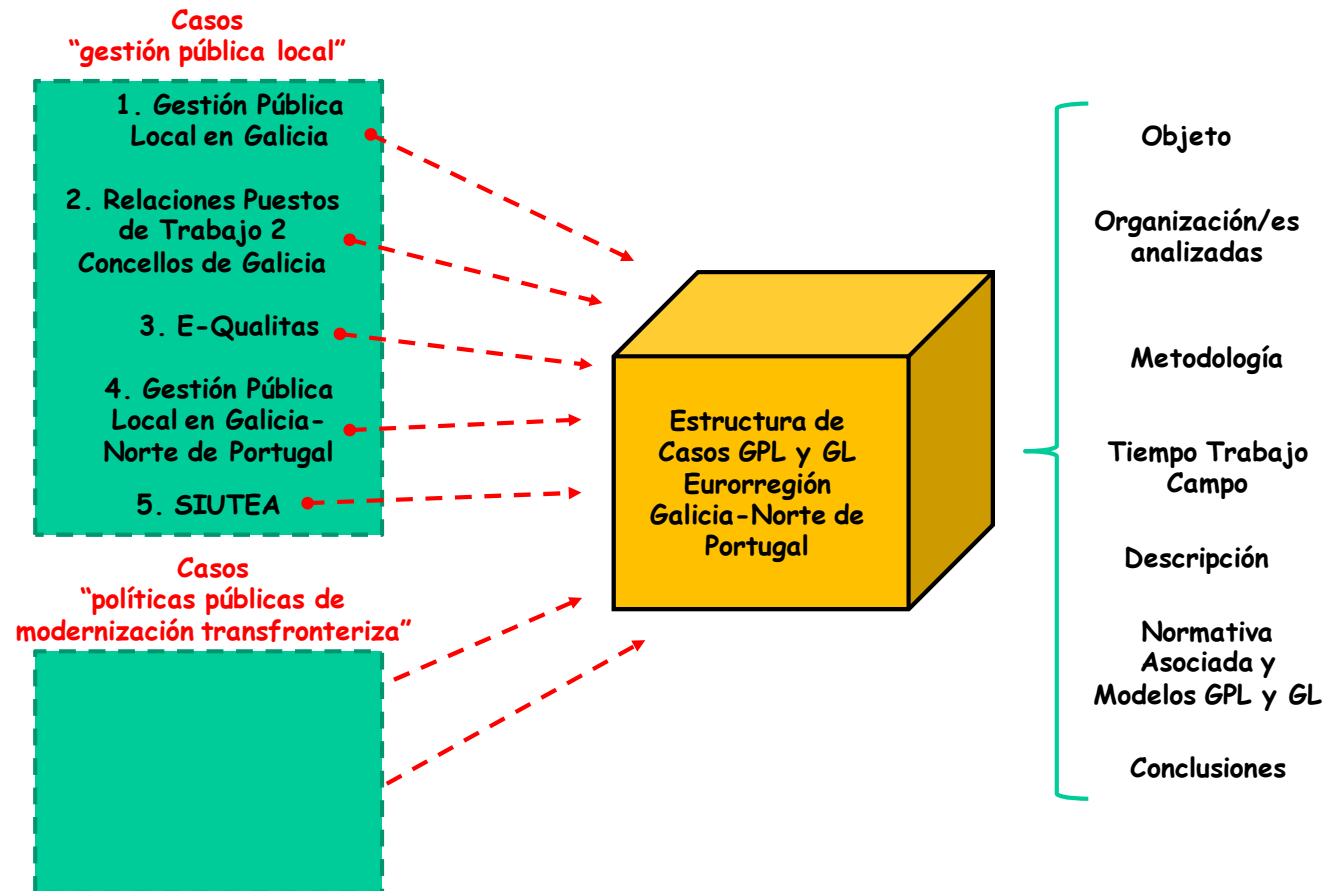
Siguiendo este planteamiento, a continuación abordamos, de forma sistemática y en función del esquema aportado, el estudio pormenorizado de cada uno de los 7 casos propuestos.

3.2. Análisis de los estudios de casos

3.2.1. Estudios de casos de “gestión pública local”

A continuación, comenzamos con el análisis de los casos bajo el modelo de “gestión pública local” (figura 5.4.; ver página siguiente), intentando encuadrar la GPL y GL a través de los diferentes estudios.

Figura 5.4.: "Casos Prácticos Tesis Doctoral: Elementos de Análisis para la GPL y GL en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal (II)"



Fuente: Elaboración propia.

Recordamos que el primer estudio de caso, nos servirá para introducir la complejidad de la realidad de la GPL en los concellos de Galicia; el segundo estudio de caso tiene como objeto centrar el análisis en la función de personal de las organizaciones locales gallegas; el tercero, busca avanzar líneas de trabajo comunes en materia de GPL y GL de los concellos de Galicia y el Norte de Portugal, en el marco de la Eurorregión y con una Iniciativa Interreg como base programática y financiera; el cuarto caso, nos sitúa ante las definiciones comunes de la GPL y GL en Galicia y el Norte de Portugal; y el quinto, y último caso de este primer modelo, se expondrá con el objetivo de mostrar una primera experiencia de implementación de un modelo de gestión pública (SIG) de forma compartida entre los concellos gallegos y lusos que forman parte del Eixo Atlântico.

Todos estos casos serán expuestos de forma esquemática, con el fin de aportar datos básicos y servir de introducción, a los que realmente interesan como problema de investigación, que no son otros que los 2 últimos propuestos.

Estudio de Caso 1: Gestión pública local en Galicia (Proyecto DXAL, 2002)

1. Objeto: A solicitud de la Dirección Xeral de Administración Local, adscrita a la Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais de la Xunta de Galicia³⁹², se realiza un análisis sobre de la realidad de la gestión en los concellos de Galicia; para que a través de este estudio se determinara una tipología de cartas de servicios en función de los tramos de población³⁹³, y, consecuentemente, las capacidades de las organizaciones administrativas de los 315 concellos gallegos.
2. Organizaciones analizadas: Sobre el total de los 315 concellos, respondieron al cuestionario 148 de las cuatro provincias gallegas.
3. Metodología: Las grandes insuficiencias en la gestión pública local hacen a priori difícil el desarrollo de actividades de mejora de este tipo, por lo que se diseñaron dos cuestionarios que incluyeran elementos de gestión pública de las organizaciones locales gallegas, entre ellas: recursos humanos, medios tecnológicos utilizados en los servicios, y recursos empleados para la información al ciudadano. Se empleó un método de aproximación cuantitativa, basado en el diseño y envío de un cuestionario y la realización de una entrevista telefónica: la encuesta estaba integrada por 23 preguntas, en su mayoría cerradas, dirigidas a los técnicos de los concellos y enviado por correo ordinario; la entrevista semiestructurada estructurada, guiada a través de un cuestionario compuesto de 6 preguntas, la mitad de ellas abiertas, se dirigía

³⁹² Partida 13.05.123A.440.0 de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia para el 2002.

³⁹³ Estudio encargado al Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo.

específicamente a los Secretarios de aquellos concellos que previamente habían cumplimentado el cuestionario enviado por correo (148, el 47% de la muestra). En ambos casos se realizó un seguimiento telefónico del envío de los cuestionarios a los 315 concellos. El tratamiento de los datos se hizo a través del paquete informático de tratamiento de datos *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS).

4. Tiempo de Trabajo de Campo: 3 meses (julio, septiembre y octubre de 2002).
5. Descripción: Los premios de calidad en el ámbito local impulsados por la Xunta de Galicia, a través de la Dirección Xeral de Administración Local (en adelante DXAL) en el año 2001 (DXAL, 2001: 211-219), surgen con el objetivo de incentivar las buenas prácticas en los ayuntamientos de Galicia. De esta forma, y convocadas por la Orden del 12 de septiembre de 2001 (DOG, Nº 21 de septiembre de 2001), se aprueban los "Premios de Iniciativas de Mellora da Calidade das Entidades Locais". En paralelo, y vinculado a la Iniciativa Interreg III, pero con antecedentes en los períodos anteriores, la DXAL van a realizar "estudios de diagnose e implantación de prácticas útiles na administración, que permitirán identificar proxectos de excelencia para a modernización da administración rexional e local, asegurando a posterior divulgación das acción efectuadas" (DXAL, 2001: 229).
6. Normativa Asociada y Modelos de GPL y GL: Normas básicas sobre el régimen local en España y Galicia. Modelos de calidad y buenas prácticas aplicados a las organizaciones locales.
7. Conclusiones:
 - Siendo como es el personal, el elemento clave para la gestión de los servicios públicos locales, y una de las bases del funcionamiento del

sistema político local (apoyo del personal de administración general a la toma de decisiones de los electos), en los concellos gallegos encontramos un déficit grave de técnicos en los niveles estratégicos de la organización local (gestión de personal, TICs y atención ciudadana). Entre las razones de esta situación, aparecen aquellas que tienen que ver con la financiación local, y con ella la falta de recursos económicos para hacer frente al pago de personal especializado de gestión³⁹⁴.

- En línea con lo anterior, concluimos una escasa orientación de los responsables políticos hacia la gestión del conocimiento en sus organizaciones: contratación de perfiles especializados, actualización a través de formación, inversión en TICs (hardware y software), recurso a la gestión intergubernamental (no sólo a la subcontratación, en la mayoría de los casos fruto de subvenciones de otras administraciones públicas).
- La relación con el ciudadano es una actividad clave para las organizaciones locales. Esta puede tener dos planos, uno vinculado a la atención al usuario de los servicios públicos locales (más eficientista y reactiva, dependiente del concello); otra más ligada a la participación del usuario en los asuntos públicos (más democrática -según los presupuestos de la democracia participativa- y proactiva, dependiente de concellos y sociedad civil). La primera difiere sustancialmente de la participación, que para nosotros implicaría un perfil profesional diferente y una apuesta del sistema político local más compleja, pero que la conectaría con los presupuestos de la buena gobernanza. En el estudio

³⁹⁴ Un caso claro es el de los Secretarios municipales, habilitados nacionales que deben ser contratados de forma agrupada por varios ayuntamientos ante la insuficiencia de recursos financieros; la fórmula sería "agrupaciones de municipios para el sostenimiento en común de las plazas de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional" (artículo 165 y siguientes de la Ley de Administración Local de Galicia, 5/1997).

nos aproximamos tan sólo a las figuras locales que los concellos desarrollaron para cumplir la labor de información al ciudadano, donde aproximadamente la mitad de ellos dicen que cuentan con un servicio adecuado (53,1%), aunque la mayoría no diseñaran sistemas de gestión de la atención tales como encuestas de satisfacción (84,5%), libros de reclamaciones (73%) o iniciativas de calidad (96,4%).

- Este estudio, realizado a lo largo del año 2002, nos ofrece una primera muestra de las diferencias existentes entre la GPL y la GL en los concellos de Galicia y las políticas de modernización administrativa en sus sistemas político-administrativos. A través del estudio, podemos observar cómo es posible enumerar un sinfín de experiencias de gestión pública, de buenas prácticas, que bien por apoyo externo (de otras administraciones), o desde la iniciativa propia de electos y/o técnicos locales, dan como resultado la generación de experiencias de calidad, de mejora continua en diversos ámbitos de gestión. Así se constata a través de la propuesta y resolución de los premios a las iniciativas de calidad que la Dirección General de Administración Local de la Xunta de Galicia promovió durante unos años a principios de la presente década (2001-2004), entre ellos: manuales de estructura y funciones, gestión de la prevención de riesgos laborales, de la energía, cartas de servicios, simplificación de procesos. Sin embargo, esto no significa que podamos anunciar propuestas de formulación y diseño de políticas de modernización administrativa en el ámbito de los concellos que han sido premiados; se trata de una buena muestra de la iniciativa local, sectorial, departamental, pero en la mayor parte de los casos sin visión estratégica de cambio, ni con el impulso político necesario (a nivel de Pleno y no de

Alcaldía o Concejalías), para que se convierta en una auténtica política pública de modernización administrativa.

- En este sentido, tanto las iniciativas relacionadas con la gestión (eficacia), como aquellas ligadas a la participación (democracia), siguen pautas similares a las de otros concellos en España, tal y como destacan los sucesivos estudios elaborados por la FEMP sobre estos temas en los años 2001 y 2002³⁹⁵. Dichas acciones de cambio son desarrolladas por Concellos con población diversa (generalmente mayores de 50.000 habitantes, pero no sólo, como es el caso de Galicia), con iniciativas de participación ciudadana de diverso signo³⁹⁶ (CERNADAS y FENTANES, 2004: 77-107), también entre realidades poblacionales muy diversas, centradas sobre todo en las fórmulas clásicas (tablones de anuncios, bandos y debates y asambleas), aunque, ya más recientemente, basadas en las nuevas tecnologías y bajo formatos más avanzados de e-Administración y e-Gobierno (OCEG, 2007: 1-176).

Conclusión en clave de proposiciones-hipótesis-preguntas de investigación:

En el estudio participaron una parte significativa de los concellos gallegos, y desde entonces han transcurrido más de seis años. Dadas las características de la muestra podemos decir que todos los que promueven buenas prácticas en los departamentos municipales aparecieron en el estudio, ni todos los que han aparecido mostraron en su día una

³⁹⁵ Como ha sido expuesto en el Capítulo III.

³⁹⁶ Estructuras organizativas (departamentos de participación ciudadana) y políticas (concejalías de participación ciudadana), consejos de participación ciudadana, etcétera.

aproximación estratégica hacia el diseño de políticas públicas de modernización en el seno de sus instituciones y organizaciones locales.

Ahora bien, lo que sí podemos comprobar a través de la investigación desarrollada, es que desde entonces los concellos apostaban de forma generalizada por la formulación (en menos medida por la implementación) de técnicas de gestión, de buenas prácticas que ayudaran a la mejora de la organización, control, seguimiento y medición de las actividades prestadas por sus diferentes unidades administrativas.

Estudio de Caso 2: Elaboración Relaciones de Puestos de Trabajo en 2 Concellos de Galicia

1. Objeto: A lo largo de los años 2004 y 2005, se crea un equipo de trabajo destinado al análisis de la organización administrativa y de personal de dos concellos gallegos, los cuales, a través de sus responsables políticos muestran el interés por analizar las funciones y valorar los puestos de trabajo que desempeñaban sus recursos humanos, elaborar un catálogo de puestos de trabajo³⁹⁷ y negociar el marco de las relaciones estatutarias y laborales del ayuntamiento con su personal. El objetivo era pues desarrollar una serie de informes que le permitieran al pleno aprobar un catálogo de puestos de trabajo, con el fin de que los concellos pudieran ajustarse a la ley armonizando las retribuciones de los funcionarios locales con la legislación que se les aplica y equilibrando así los

³⁹⁷ Aun no siendo relevante para esta investigación, merece la pena tener clara la diferencia entre relación de puestos de trabajo y catálogo de puestos de trabajo, como base sobre la que se partía al inicio de cada uno de estos informes; pues en ella se recogen algunos de los límites que tienen las organizaciones locales para poder desarrollar una buena gestión de recursos humanos. Así, un catálogo de puestos de trabajo (CPT), siguiendo el artículo 15 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (30/1984), y las explicaciones del profesor CABEZA (2004) "é un instrumento máis sinxelo que a RPT no sentido de que non ten que cumprir os requisitos establecidos legalmente para a mesma. Na realidade, o catálogo é simplemente unha relación de todos os postos de traballo existentes no Concello aprobado polo Pleno e que, segundo a disp. transit. descrita ten a virtualidade para averiar os complementos específicos, sempre e cando se faga a oportuna valoración de cada posto de traballo. E, a partir do catálogo, elaborárase anualmente o cadro de persoal - a "plantilla"-, que, segundo o art. 90-1 LBRL debe incluír todos os postos de traballo reservados a funcionarios, a persoal laboral e a persoal eventual segundo criterios de racionalidade, economía e eficiencia. É o cadro de persoal o que se ten que aprobar conxuntamente co orzamento anual. E o catálogo o instrumento normativo no que se basea, xa que logo, tanto a determinación do complemento específico como a posibilidade de crear postos de traballo no momento de aprobación dos cadros de persoal... Ademais, debe terse en conta a obriga de negociar coas seccións sindicais correspondentes previamente a que sexa aprobado polo Pleno o complemento específico correspondente aos postos de traballo que se dispoña."; vid. CABEZA, J. (2004): "Dictame sobre regularización de retribucións complementarias do persoal funcionario ao servizo do Concello de Monforte" (sin publicar).

- complementos (especialmente el específico)³⁹⁸ en función de los puestos de trabajo, huyendo de la discrecionalidad política (electos) y administrativa (técnicos de personal y órganos de selección de los concellos).
2. Organizaciones analizadas: Dos concellos gallegos de menos de 20.000 habitantes (uno de 19.486 y otro de 6.484)³⁹⁹.
 3. Metodología: Diseño de una encuesta de análisis de puestos de trabajo y de descripción de funciones, para el total de los empleados públicos locales de ambos concellos. Teniendo en cuenta que la muestra no fue representativa para el total de los 315 municipios gallegos, somos sabedores de los límites de este caso. Así y todo, ambos concellos se encontraban en la franja de población más representativa en Galicia (104 de 315)⁴⁰⁰, pudiendo considerarse problemas y elementos comunes a todos ellos algunos de los expuestos en los dos informes elaborados.
 4. Tiempo de Trabajo de Campo: El estudio y entrega de informes para los dos concellos analizados, comprendió un total de dos años y medio de trabajo, desde el enero del año 2004 hasta junio de 2006.
 5. Descripción: El contexto de la elaboración de relaciones y/o catálogos de puestos de trabajo en los gobiernos y administraciones locales gallegos, es el de la necesaria adaptación de estas estructuras político-

³⁹⁸ "No 92% das entidades analizadas os créditos iniciais dos orzamentos aprobados destinados ós distintos complementos do persoal, superan os límites establecidos no artigo 7.2.b) do RD 861/1986"; vid. CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA, 2003: 25

³⁹⁹ Dato extraído de <http://www.ine.es/> (búsqueda realizada el 18 de agosto de 2008).

⁴⁰⁰ De los 2.695.880 habitantes que residen en Galicia casi la mitad (1.248.692 personas, que representan un 46,32% de la población concentrada en 18 Concellos) residen en las *grandes* ciudades gallegas (mayores de 20.000 habitantes). En el otro extremo del arco podemos observar como tan solo un 4,14% de la población gallega (111.491 personas) viven en los 193 (61,27%) Concellos menores de 5.000 habitantes; mientras que el 33,01% de los Concellos restantes (104) se corresponden con los que tienen población comprendida entre 5.001 y 20.000 habitantes (en ellos vive el 36,02% de los gallegos: 971.147 personas); vid. I.N.E., 2003.

administrativas a las normas que regulan la contratación y las relaciones laborales en el ámbito local. Los informes de fiscalización⁴⁰¹ de la

⁴⁰¹ En este sentido, las recomendaciones emitidas por algunos informes del Consello de Contas de Galicia, como máxima institución fiscalizadora de la actuación en materia económico-financiera de los concellos gallegos, son claras:

- “Creación de rexistros de persoal e adecuación da estrutura organizativa ás necesidades e dimensións das entidades, centralizando a xestión, tramitación e arquivo dos expedientes, así como coordinando as distintas unidades implicadas na xestión do persoal.
- Formación e publicación das relacións de postos de traballo, que deberá incluír as denominacións, características esenciais dos postos, retribucións e requisitos esixidos para o seu desempeño, de acordo co previsto nos artigos 90.2 da Lei 7/1985 LRBRL e 16 da Lei 30/1984 LMLRFP.
- Reestructurar as plantillas de persoal cubrindo os postos de traballo de carácter permanente con persoal laboral fixo ou ben, no seu caso, con persoal funcionario, a través dos oportunos procesos selectivos.
- Aprobación das ofertas de emprego público segundo o previsto legalmente, incluíndo nas mesmas a totalidade das prazas vacantes Fiscalización dos gastos de persoal: 2000-2001 Consello de Contas 27 ocupadas interinamente, tramitando as convocatorias e realización dos procesos selectivos para a cobertura das mesmas conforme á normativa aplicable.
- Adecuar os acordos reguladores das condicións de traballo do persoal e/ou convenios colectivos á Lei 9/1987 de Órganos de Representación, Determinación das Condicións de Traballo e Participación do Persoal ó Servizo das Administracións Públicas e, no seu caso, ó Estatuto dos Traballadores. Así mesmo terase en conta o sinalado na sentenza do 22 de outubro de 1993 do Tribunal Supremo, relativa á inviabilidade dunha regulación unitaria para todo o persoal ó servizo da entidade. Tamén deberanse axustar os contidos e disposicións reguladoras dos citados acordos ás materias susceptibles de negociación ou pacto.
- Adecuar o sistema retributivo ó previsto no artigo 23 da Lei 30/1984 LMRFP e no RD 816/1986, así como o disposto nas distintas leis de orzamentos xerais do Estado.
- Adecuar o réxime de dedicación e retribucións dos cargos electos ó disposto no artigo 75 da LRBRL, segundo ás previsións introducidas pola Lei 14/2000, de Medidas Fiscais e Administrativas e de Orde Social.
- Selección do persoal mediante convocatoria pública, utilizando os sistemas establecidos no artigo 91.2 da LRBRL, respetando os principios constitucionais de igualdade, mérito e capacidade, así como ó de publicidade, e axustando os procedementos de selección á normativa aplicable.
- Regularizar determinadas situacións do persoal contratado en réxime de “colaboración social”.
- Respetar a clasificación económica dos gastos establecida na Orde de 10 de setembro de 1989, así como tamén o principio de anualidade orzamentaria.
- Analizar as necesidades de carácter permanente en relación cos servizos prestados a través de asistencias técnicas, estudando a conveniencia da súa realización mediante persoal propio, adoptando no seu caso os tramites oportunos para a súa selección”; vid. CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA, 2003: 26, 27.

actuación local en este campo alertan de las excesivas irregularidades, la necesidad de disponer de instrumentos objetivos y sostenidos en el tiempo que midan, valoren e incluso evalúen el comportamiento de las estructuras de puestos de trabajo locales. Sin embargo, estos requerimientos chocan de forma clara con las reducidas estructuras de gestión de personal de que disponen la mayor parte de los concellos, o lo que es lo mismo, de los concellos en los que viven menos de 20.000 habitantes, que son los que menos recursos para la GPL y la GL disponen (como ya ha sido avanzado en el estudio de caso anterior).

6. Normativa Asociada y Modelos de GPL y GL: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (7/1985); Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública (30/1984); Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los Funcionarios de Administración Local; relaciones de puestos de trabajo (VILLORIA y DEL PINO, 1997: 182-196); catálogos de puestos de trabajo (GARCÍA, 2003: 206-225); valoración de puestos de trabajo (VILLORIA y DEL PINO, 1997: 197-221).
7. Conclusiones: De nuevo, vemos cómo el personal, los empleados públicos en su conjunto, es uno de los elementos de la organización local que, a día de hoy, todavía requiere de un esfuerzo suplementario de gestión por parte de los electos y los técnicos locales. De esta forma, intuimos cómo en Galicia un buen número de concellos, de todo tipo de población⁴⁰², y con estructuras de organización política y administrativa diferentes, requieren de la actualización de sus cuadros de personal; del establecimiento de procesos de selección, carrera y retribuciones

⁴⁰² El informe del Consello de Contas de Galicia referido en este Estudio de Caso, analizaba realidades de personal de Concellos que iban de los 296.703 habitantes del Municipio de Vigo a los 22.900 del de Cambre.

transparentes, de conformación de niveles directivos y técnicos para la gestión del empleo público; de introducción de modelos, instrumentos y técnicas que ayuden a controlar, a evaluar la política de personal, que, en algunos casos, suponen una parte elevado del gasto total del concello.

Conclusión en clave de proposiciones-hipótesis-preguntas de investigación:

Salvando el obstáculo de la representatividad, pero apoyándonos en otro tipo de informes que estudian la función de personal en los concellos de Galicia, podemos llegar a la conclusión de que queda mucho camino por recorrer para la profesionalización de la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas locales gallegas.

De esta forma, las estrategias de personal, las opciones de una "planificación y gestión estratégica de recursos humanos" como así la definen VILLORIA y DEL PINO (1997: 155-181), quedan lejos de las agendas políticas y de gestión de los concellos.

Existe, sin embargo, una aproximación más táctica en este dominio de la gestión pública local, que se ve reflejada en la adecuación de las estructuras de personal a la normativa de referencia, la homologación del personal funcionario con el personal laboral, e incluso la apuesta por establecer unas bases de gestión de los recursos humanos en torno a la elaboración de unos catálogos de puestos de trabajo, que permitan fijar buenos puntos de partida en materia de selección, valoración, retribución y carrera para las organizaciones locales.

Quedan pendientes la articulación de la política y la administración a través de la creación de espacios de gestión profesionales donde electos (concejales delegados), directivos y técnicos, ocupen las funciones que les corresponden, no solapando actuaciones y gestionando las respectivas áreas político-administrativas (CARRILLO, 1991: 59-102; MÁRQUEZ, 2006: 17-22; GUTIÉRREZ, 1997: 332-342).

Estudio de Caso 3: Diseño de cartas de servicios para las organizaciones locales de Galicia y el Norte de Portugal (Proyecto e-Qualitas)

1. Objeto: El desarrollo de este proyecto e-Qualitas (*"Implantación de Instrumentos de Calidad y Nuevas Tecnologías en la Administración Local: Contenidos de Innovación"*; E-QUALITAS / SP1.E69 / 02), liderado por la Dirección Xeral de Administración Local (DXAL) de la Xunta de Galicia y realizado al amparo de la Iniciativa Comunitaria Interreg III A (según hemos expuesto en el Capítulo IV), supone ampliar los esfuerzos que en su día propuso la DXAL en relación con la cooperación transfronteriza⁴⁰³, y que vincula dichos programas con los estudios realizados sobre la realidad de la gestión local abordados en el primer estudio de caso.
2. Organizaciones analizadas: Dirección Xeral de Administración Local de la Xunta de Galicia, Escola Galega de Administración Pública, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Instituto de Gestão e Administração Pública, Mancomunidade da Comarca de Verín, Mancomunidade do Salnés, Câmara Municipal de Chaves, Câmara Municipal de Arcos de Valdevez y Câmara Municipal de Valença do Minho.
3. Metodología⁴⁰⁴: Diseño de un modelo de carta de servicios común para las realidades políticas y administrativa de los entes locales (2

⁴⁰³ "Por parte desta Dirección Xeral, déuselle gran importancia ós proxectos relacionados co funcionamento das administración luso-galegas, en canto se van realizar estudos de diagnose e implantación de prácticas útiles na administración, que permitirán identificar proxectos de excelencia para a modernización da administración rexional e local, asegurando a posterior divulgación das accións efectuadas"; vid. supra DXAL, 2001: 229.

⁴⁰⁴ La implicación del doctorando en relación con el Proyecto e-Qualitas, se circunscribe a la participación en dos actividades del mismo: por un lado, como ponente en la "Xornada

Mancomunidades y 3 Câmaras Municipales) incorporados al proyecto e-Qualitas. De esta forma, la estructura metodológica de las Cartas es similar (aunque no igual) a la establecida en el Real Decreto 1259/1999, de 16 de Julio, de la Administración General del Estado de España. Además de la estructura, hubo de adaptarse el presupuesto de gestión del proyecto a partes iguales para las entidades lusas (3) y para las gallegas (2, pero en las que participaban 7 concellos de la Mancomunidad de Municipios de Verín, y 9 de la Mancomunidad de O Salnés)⁴⁰⁵; a lo que se suma la restricción que el mismo sufrió, desde el proceso de candidatura hasta su concesión final, lo que condujo a una reducción de los objetivos propuestas para el proyecto, entre ellos, el de conseguir desarrollar una plataforma telemática de apoyo a la gestión de las cartas de servicios común para los 19 concellos participantes (16 gallegos y 3 portugueses).

4. Tiempo de Trabajo de Campo: Dos meses (julio de 2006 y enero de 2008).
5. Descripción: En el caso de las dos primeras investigaciones, encontramos como el ámbito territorial y político-administrativo al que se aplicaba el análisis era privativo de un Estado, y dentro de él, una Comunidad Autónoma como la gallega. Sin embargo, en el estudio que exponemos a

sobre calidade e cartas de servizos na Administración Local", que organizada por la EGAP, la Dirección Xeral de Administración Local (Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza) e Instituto de Gestão e Administração Pública (Porto), tuvieron lugar en Santiago de Compostela el 12 de julio de 2006; por otro, como experto por parte de la EGAP formando parte del equipo técnico que elaboró el informe final del Proyecto en enero de 2008 en la sede de la Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (Porto). A lo largo de ellas, se tuvo ocasión de tratar con los diferentes equipos que trabajaron en el desarrollo del e-Qualitas (empresa consultora, técnicos locales de las Mancomunidades y Câmaras implicadas, responsables técnicos y políticos de la EGAP, IGAP, DXAL y CCDR-N), y debatir con ellos los logros y fracasos del Proyecto.

⁴⁰⁵ Vemos como en la práctica de los proyectos comunitarios, de las iniciativas de cooperación, aparecen las asimetrías a uno y otro lado de la frontera, en este caso con base en el reparto del presupuesto entre los socios.

continuación tenemos una serie de elementos que dan valor a las hipótesis que planteamos en nuestra investigación. En primer lugar, porque el espacio territorial y político-administrativo de aplicación del Proyecto e-Qualitas es transfronterizo, dirigiéndose a concellos de Galicia y el Norte de Portugal. En segundo lugar, porque dicho proyecto se centra en el desarrollo de instrumentos de gestión pública local comunes para ambas realidades de organización local. En tercer lugar, porque una parte de las actuaciones del proyecto están destinadas a mejorar la información de los servicios públicos locales hacia los ciudadanos, incluso a la posibilidad de que, a través de medios telemáticos, estos accedan y participen en estos servicios de una forma más rápida y segura, lo que nos sitúa en clave de gobernanza local. Por estas razones, definimos con anterioridad el estudio de caso como un ejemplo de transición del análisis de la "gestión pública local" a las "políticas públicas de modernización transfronteriza".

6. Normativa Asociada y Modelos de GPL y GL: Real Decreto 1259/1999, de 16 de Julio por el que se regulan las Cartas de Servicio y los Premios a la Calidad en la Administración General del Estado (España).
7. Conclusiones: La primera de las cuestiones que hay que destacar es que en materia de cartas de servicios (Carta para a Qualidade) los concellos portugueses no han tenido la misma experiencia que los españoles, ya que este instrumento de gestión fue empleado sobre todo en la administración central lusa a principios de los años 90, formando parte del programa de modernización administrativa de los años 1993 a 1995, en la etapa denominada por Oliveira ROCHA (2001)⁴⁰⁶ como de "revolución managerial de la Administración Pública". De la escasa

⁴⁰⁶ Vid. supra OLIVEIRA, 2001.

implementación de cartas de servicios en concellos portugueses, se pasa a la necesidad de elaborar un modelo de cartas *ad hoc* que ha sido posteriormente revisado y adaptado a las necesidades comunes de los entes locales participantes en el Proyecto e-Qualitas de forma que todos, portugueses y gallegos, pudieran establecer una base común conceptual, técnica e incluso tecnológica de gestión pública local. Pero ¿qué resultados se obtuvieron a través del Proyecto e-Qualitas?:

- Para empezar, a través de este tipo de actividades en el marco de los programas comunitarios (*Acción de Cooperación Social e Institucional*, Interreg II), encontramos el germen, el inicio y la base necesaria para el diseño de un modelo de gestión pública común entre las organizaciones locales gallegas y portuguesas.
- Más en concreto, el e-Qualitas ayuda al desarrollo de técnicas de gestión específicas para las administraciones Locales adaptando los modelos que otros niveles de gobierno han venido desarrollando en los últimos años (cartas de servicios, calidad, excelencia...) a la realidad local, y profundizando en los mecanismos de e-Administración a través de soportes web (internet e intranet) instrumentos de calidade e novas tecnoloxías na administración local. Para ello se han desarrollado análisis organizativos en todas las entidades locales participantes, que condujeron a:
 - la unificación de criterios de gestión de servicios públicos locales en los entornos administrativos de Portugal y de Galicia, entre ellos: identificación de los servicios administrativos; análisis de detección de necesidades y expectativas de los usuarios de los servicios; análisis y evaluación de los servicios prestados, incluidos los procesos administrativos (flujos y

mapas); fijación de estándares de calidad y determinación de los compromisos de calidad de las cartas en los concellos participantes.

- Se pusieron en marcha actividades dirigidas a formar técnicos locales en los concellos y las cámaras sobre técnicas de gestión de calidad, mejora continua y buenas prácticas, así como al empleo de la plataforma telemática de gestión de las cartas.
- Además, de las destinadas a la difusión del Proyecto e-Qualitas a través de jornadas y seminarios, como los tuvieron lugar en Chaves y Santiago de Compostela en 2005 e 2006, respectivamente, e en las que participaron los actores anteriormente citados.

Conclusión en clave de proposiciones-hipótesis-preguntas de investigación:

Desde nuestro punto de vista, el Proyecto e-Qualitas nos conduce hacia una fase de cooperación intergubernamental decidida en materia de GPL y GL entre los concellos de Galicia y el Norte de Portugal; haciendo aflorar la "dimensión oculta" de las relaciones intergubernamentales, ya de carácter transfronterizo, y ayudando a consolidar las relaciones institucionales entre los gobiernos locales de uno y otro lado de la frontera.

De esta forma, los modelos de gestión intergubernamental comunes (cartas de servicios), basados en protocolos y técnicas de gestión idénticos (TICs), ofrecen soluciones a las asimetrías administrativas y de gestión de los dos sistemas político-administrativos locales.

Además, desde el análisis de este proyecto, comenzamos a encontrar sentido a las preguntas que nos hemos planteado para la investigación, de forma que podríamos responder con mayor seguridad que: la GPL y la GL se pueden aplicar a todo tipo de gobiernos y administraciones locales, aunque estos estén en espacios transfronterizos; encontramos pautas de contacto en el diseño de modelos de GPL y GL para los concellos de Galicia y el Norte de Portugal; dichos modelos tienen que ver con técnicas de gestión de calidad, desde las cuales se comparten metodología e instrumental.

Otra cosa, es que estos diseños de gestión tengan una dimensión estratégica (para todos los concellos del proyecto y/o para todo la organización en su conjunto de cada uno de los entes locales implicados); de forma que aún no podemos confirmar que esta dimensión tenga sentido, aunque sí que algunos de los concellos hayan intentado dar un sentido más amplio a las cartas de servicios, convirtiéndolas en motor de la modernización local (PIZARRO, 2007: 91-105)⁴⁰⁷.

⁴⁰⁷ En palabras de la técnico encargada de la coordinación del Proyecto en la Câmara Municipal de Chaves: "A implementação desta Carta contribuiu, inequivocamente, para a cultura de Qualidade quer em termos internos quer externos, permitindo estabelecer uma política no sentido da qualidade, tendo servido como impulso no processo de Certificação dos seus serviços e desta forma da implementação de Instrumentos de Boas Práticas na Administração Local promovendo desta forma a Modernização da Administração Local"; vid. PIZARRO, 2007: 105.

Estudio de Caso 4: Gestión Pública Local en los Concellos del Eixo Atlántico (Segundos Estudios Estratégicos del Eixo)

1. **Objeto:** La elaboración de una actualización de los estudios estratégicos que el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular puso en marcha en los años 90, da pie a esta organización a incorporar a unos Segundos Estudios Estratégicos a investigadores de las universidades gallegas y portuguesas, al objeto de que reflexionaran sobre los elementos de cambio del entorno de los gobiernos y administraciones locales que participaban en el Eixo Atlántico como asociados, y del sistema político-administrativo local de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, en general. Uno de estos estudios se orientó al análisis de la GPL en los concellos del Eixo Atlántico, primera aproximación realizada hasta la fecha por parte de la asociación en materia de modelos y técnicas de gestión pública local.
2. **Organizaciones analizadas:** De los 18 concellos y câmaras que integraban el Eixo Atlántico en 2004 (recordamos, 9 gallegos y 9 portugueses), se analizaron finalmente los de Porto, Vigo, Ourense, Santiago de Compostela, y Monforte de Lemos.
3. **Metodología:** La recogida de información necesaria para poder realizar el estudio implicó la realización de 8 entrevistas en profundidad a actores relevantes de la política regional y local de Galicia y el Norte de Portugal⁴⁰⁸; además de la elaboración de una encuesta dirigida a los 18 municipios integrantes del Eixo Atlántico, contestada por 5, de ellos 4

⁴⁰⁸ Incluidas en el Cuadro Nº 14: "Entrevistas y Preguntas de Contexto para la GPL y la GL en Galicia y el Norte de Portugal (2004-2005)", del presente capítulo.

gallegos (Vigo, Ourense, Santiago de Compostela, y Monforte de Lemos) y uno luso (Porto).

4. Tiempo de Trabajo de Campo: 8 meses, que comprenden los que transcurrieron desde mayo a diciembre de 2004.
5. Descripción: ¿Cuáles son los nexos que facilitarían una comparación entre las realidades político-administrativas locales de Galicia y Portugal?. Esta es la pregunta que nos realizamos al inicio de la investigación que tiene como base este estudio de caso. Las respuestas las encontramos en los modelos y técnicas de gestión pública local, porque la normativa es similar pero no igual, la dimensión territorial y poblacional es diferente y las necesidades de servicios públicos locales son asimétricas a uno y otro lado de la frontera. La GPL, las técnicas tal y como fueron descritas en los capítulos II y III, suponen el nexo que nos permitiría comparar las iniciativas, los esfuerzos que concellos y câmaras realizan para mejorar las políticas, los programas y los servicios que les prestan a sus ciudadanos. En ambos casos, encontramos técnicas de gestión con raíz en modelos de calidad que han sido desarrolladas por y para otros niveles de gobierno, como es el caso de la familia de Normas ISO 9000, o el Modelo EFQM; en ambos, asistimos a la puesta en marcha de marcos de incentivos para la mejora continua desarrollados por niveles de gobierno regionales y central, en el lado gallego y portugués respectivamente⁴⁰⁹.
6. Normativa Asociada y Modelos de GPL y GL: Normativa local de referencia para Galicia y el Portugal, en especial: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, 7/85, de 2 de Abril; Ley 11/1999, de 21 de

⁴⁰⁹ En Portugal los premios son impulsados por la Direcção-Geral das Autarquias Locais, a través de la Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte CCDR-N (*Modernização Autárquica. Boas Práticas. 1998 - 2003*); en Galicia, ya comentado en el primer estudio de caso, la desarrollada por la Dirección Xeral del Administración Local de la Xunta de Galicia (*Premios de Iniciativas de Mellora da Calidade de Xestión de Servizos nas Entidades Locais de Galicia*, Decreto 195/2002, de 23 de Mayo).

Abril, de modificación de la 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y otras Medidas para el desarrollo del Gobierno Local en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y en materia de Aguas; Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de Modernización del Gobierno Local; Lei 5/1997, do 22 de Xullo, de Administración Local de Galicia; Lei nº 142/85, de 18 de Novembro, modificada por las Leis nº 124/97, de 27 de Novembro, y nº 32/98, de 18 de Julho; Lei nº 159/99, de 14 de Setembro y Lei nº 169/99, de 18 de Setembro; Decreto-Lei nº 175/99, de 21 de Setembro y Lei nº 54/98, de 18 de Agosto; Lei nº 10/2003, de 13 de Maio; Lei nº 11/2003, de 13 de Maio.

7. Conclusiones: La calidad, como técnica gerencial, de gran impacto en el mundo de la gestión pública, ha sido profusamente empleada por parte de los electos y técnicos locales a lo largo de los años 90 y la presente década. Es a través de ella, de sus diferentes versiones en forma de premios (EFQM), modelos de mejora continua (CAF), de autorregulación (ISO), de autoevaluación (Cartas de Servicios o EVAM), donde somos capaces de visualizar con claridad cómo las realidades de gestión son iguales en las organizaciones locales de cualquier territorio, independientemente de elementos como la orientación política del partido que gobierna en un municipio o en una câmara (izquierda-derecha); de la extensión del municipio y de la densidad de población (grandes o pequeños); de su dimensión organizativa (grandes, medianos o pequeños concellos)⁴¹⁰; de los tipos de unidades (provisión-producción) a los que se aplique la técnica; de su apuesta por implementar técnicas de

⁴¹⁰ Incluso en entidades inframunicipales como las Freguesias lusas: Freguesias de St^a Leocádia Geraz do Lima de Viana do Castelo (*Cidadão mais Perto*) y de Nevogilde perteneciente a Porto (*Sistema de Gestão da Qualidade*).

forma individual o asociativa⁴¹¹; en definitiva, del Estado en el cual se encuentre el gobierno local en cuestión. Incluso podemos ver cómo las técnicas de gestión son adaptadas a las necesidades de las organizaciones locales, de los técnicos que, al fin y a la postre, son los que las van a emplear para la mejora continua⁴¹². Sin embargo, y pese a todos estos puntos de encuentro, queda una cuestión por resolver, un reto que aún podrían asumir los concellos y las câmaras, y que pasaría, en todo caso por diseñar espacios comunes de gestión compartida, modelos de formulación de políticas de modernización, e implementación de técnicas de gestión desde una misma organización. Es este el caso del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, y los esfuerzos que ha dedicado en los últimos años a profundizar en el análisis de la problemática local común de sus asociados, que ha dado como resultado una serie de propuestas que van desde el diseño de políticas de sostenibilidad comunes para sus concellos, hasta la puesta en marcha de unidades de gestión del conocimiento y de la modernización para todos ellos.

Conclusión en clave de proposiciones-hipótesis-preguntas de investigación:

En este estudio de caso avanzamos parcialmente en la constatación de las hipótesis planteadas para el presente capítulo, ya que si bien hemos conseguido mostrar cómo se reproducen técnicas de gestión pública local iguales a uno y otro lado de la frontera gallego-portuguesa; somos

⁴¹¹ Associação de Municípios do Vale do Sousa; Mancomunidades de Verín y O Salnés.

⁴¹² Modelos específicos, adaptados de otras realidades administrativas, como el Modelo de Ciudadanía, desarrollado en Ourense; vid. supra FEMP-OCSP, 2003: 1-66.

conscientes de la escasa integración que estos modelos y técnicas experimentan en un marco común, esto es, el diseño de políticas públicas de modernización para todos los gobiernos y administraciones locales que participan de estructuras asociativas transfronterizas, como podría verse en cualquiera de las estructuras de cooperación señaladas en el capítulo IV.

Sin embargo, sí somos conocedores de cómo los concellos y las câmaras que integran el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular van aproximando sus posiciones gerenciales (a veces de forma involuntaria e inconsciente, pero real), a través del desarrollo de técnicas de gestión de calidad. La gestión de la calidad es el nexo, el espacio común en el que los expertos (electos-técnicos) pueden llegar a hablar el "mismo lenguaje", proponer las mismas soluciones a problemas locales, implementar idénticos modelos, independientemente de la realidad territorial y político-administrativa en la que se encuentren los servicios públicos que se deseen mejorar.

Así, las respuestas a parte de las preguntas que lanzamos para este capítulo, siguen teniendo sentido (como en el Estudio de Caso del Proyecto e-Qualitas), y son respondidas afirmativamente: las técnicas de gestión de la calidad se implementan en todo tipo de organizaciones públicas, incluidas las locales; incluidas las que pertenecen a territorios de dos Estados.

Estudio de Caso 5: Análisis de los Sistemas de Información Geográfica en los Concellos del Eixo Atlántico (Proyecto SIUTEA)

1. Objeto: El Sistema de Información Urbano Transfronterizo del Eixo Atlántico, parte de la convocatoria aprobada en el período 2000-2006 y tiene su base financiera en la Iniciativa Comunitaria Interreg III A. El SIUTEA no es en sí mismo un programa, sino que hace parte de otro más ambicioso, y en curso, que desarrolla el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, y que tiene como objetivo implementar modelos de sostenibilidad local en los concellos y câmaras que de él forman parte. De ahí que el SIUTEA se conforme como proyecto complementario que ayuda a perfilar los proyectos estratégicos del Eixo Atlántico: el DESURB-Desarrollo Estratégico del Sistema Urbanos del Eixo Atlántico y el Ambiente 21-Implantación de las Agendas 21 Locales; de ahí que en este programa, el Eixo aparezca como socio, no Jefe de Fila. El contexto del estudio sobre el SIUTEA tiene un componente más, en el cual se integró temporalmente el Centro de Estudios Eurorregionales, fundación transfronteriza de la que toman parte las seis universidades de Galicia y el Norte de Portugal⁴¹³; y es que a sus expertos se confió el informe que analizó las posibilidades y los límites de la gestión de la información geoespacial en los concellos del Eixo Atlántico.
2. Organizaciones analizadas: Como estudio elaborado para el Eixo, el ámbito de actuación fueron los 18 municipios que en ese momento lo integraban.

⁴¹³ Universidades de Santiago de Compostela, A Coruña, Vigo, Porto, Minho (Braga) y Trás-os-Montes e Alto Douro (Vila Real).

3. Metodología: La información geoespacial gestionada por los concellos y las câmaras tenía un problema de partida, común a ambas organizaciones: la heterogeneidad de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) y de las Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE). Esto hacía que cada organización local, pudiera apostar por un modelo distinto de las otras en un contexto territorial dado. De ahí la necesidad que se tuvo de conseguir información básica sobre los modelos y técnicas de gestión empleados por cada una de las administraciones locales que integraban el Eixo Atlántico. Para ello se diseñó una encuesta, enviada a todos los concellos y câmaras del Eixo, con el fin de que aportaran información sobre elementos clave necesarios para la gestión de la información geográfica y geoespacial: información geográfica disponible, acceso y cesión de dicha información, organización de la información, relaciones institucionales para la gestión de la información, recursos humanos dedicados a su gestión en cada administración local, o los tipos de *software* de gestión de la información. El objetivo, conseguir una visión de conjunto (más que individual) de las potencialidades y debilidades de los concellos del Eixo en materia de información geográfica.
4. Tiempo de Trabajo de Campo: 8 meses, de mayo a diciembre de 2006.
5. Descripción: Los elementos de gestión son estratégicos o complementarios, según se decida por parte de las organizaciones que los van a utilizar. Este es el caso del SIUTEA, proyecto que pretende dar valor al desarrollo urbano sostenible, que el Eixo Atlántico se ha marcado como objetivo como asociación transfronteriza de municipios. De este modo, las informaciones extraídas de los estudios encargados en el marco del SIUTEA debían aportar luz e información clara sobre la situación de gestión de la información geográfica de que disponen los

concellos y las câmaras, no a modo de evaluación o auditoría de las respectivas organizaciones, sino con el fin claro de organizar esta información de una forma coherente, compartida por todas las organizaciones locales, y que ofrezca información de calidad para la toma de decisiones en materia de sostenibilidad urbana. Este fue el objetivo del informe del SIUTEA encargado a los expertos de las universidades, con vigencia en la actualidad.

6. Normativa Asociada y Modelos de GPL y GL: Más que normativa, que también⁴¹⁴, en el caso de los SIG es importante conocer los marcos técnicos y tecnológicos en los que se desenvuelve su gestión. Así en el caso portugués el sistema de referenciación de la información es el DATUN 73; mientras que en Galicia, se utilizan dos sistemas diferentes, el ED 1950 y el UTM29N.
7. Conclusiones: El SIUTEA es el primer programa que pone encima de la mesa de los decisores públicos locales del Eixo los problemas de gestión a los que tienen que hacer frente los departamentos de concellos y câmaras. En algo tan básico como la información sobre la ocupación del suelo en un municipio, existen tremendas disparidades en cuanto a modelos de gestión técnica (de sistemas y de *software*); de asimetría en las fuentes de información (grandes y pequeños concellos); de desequilibrio en la gestión de la información (unidades de SIG departamentales, departamentos de informática, o empresas

⁴¹⁴ Los marcos jurídicos de cesión e intercambio de datos tienen relación directa con el tipo de datos y las instituciones oficiales responsables de las mismas. Por ejemplo, en España algunas de estas fuentes proceden del Instituto Nacional de Estadística, de los Ministerios (por ejemplo Agricultura o Defensa), de los Catastros de las Comunidades Autónomas, o de otros departamentos que estas hayan creado para la gestión de la información geográfica (en Galicia el SITGA, por ejemplo). En Portugal, la situación de dispersión de las fuentes es similar, aunque con instituciones diferentes, entre ellas el Ministério de Agricultura, las Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, etcétera.

subcontratistas de la gestión de la información); escasa cooperación intergubernamental entre administraciones locales, y entre estas y las instituciones públicas y privadas de los respectivos Estados con capacidad para gestionar información geográfica; o la debilidad de algunas estructuras de personal de los concellos y câmaras. Sin resolver este problema de qué información, quién la gestiona, con quién, cómo, dónde, etcétera, el Eixo no podría estar en condiciones de avanzar en la creación de estructuras comunes de modernización y gestión; y lo sabe. De ahí los esfuerzos en actualizar información, sobre este y otros temas, que puedan servir de ayuda para la generación de un conocimiento de calidad destinado a sus entes locales asociados.

Conclusión en clave de proposiciones-hipótesis-preguntas de investigación:

Es este el primer estudio de caso que nos sitúa ante la complejidad de la gestión compartida en el seno de una organización local transfronteriza. Es, igualmente, la primera piedra que el Eixo Atlántico pone para conseguir retos mayores como es la formulación y diseño de una política pública común sobre desarrollo urbano, que aplicará al modelo de Agendas 21 locales implementado por la entidad a lo largo de los últimos años.

Pensando en clave de política pública, en este caso de desarrollo sostenible, el Eixo está situándose como eje definidor de estrategias a largo plazo, no ya de su organización, sino de los concellos que de él forman parte. Por este motivo, y siguiendo el esquema que venimos aplicando a lo largo de la

investigación, podríamos decir que el Eixo Atlántico plantea diseños de política pública para sus asociados, desarrollando herramientas de gestión específica para cada caso (en materia de desarrollo sostenible, serán las Agendas 21 y en el caso de la modernización local, serán las Agendas Locales Digitales).

Este planteamiento es fácilmente discernible, si analizamos la estrategia global del Eixo como organización proveedora de servicios a los concellos y câmaras, donde las líneas de futuro aparecen diseñadas en la Agenda Estratégica de 2007 (DOMÍNGUEZ y PARDELLAS, 2007), de la cual extraemos estas y otras líneas de acción que, entendemos, nos dan la razón.

Resta por ver, cuántos de los gobiernos y administraciones locales desean formar parte de esta estrategia; pero para ello habrá que analizar, en detalle, cada uno de los casos mencionados: Agenda 21 Local y Modernización de la Administración (en el futuro Agenda Local Digital), así como los procesos de construcción de las políticas públicas asociadas.

3.2.2. Estudios de casos de "políticas públicas de modernización local"

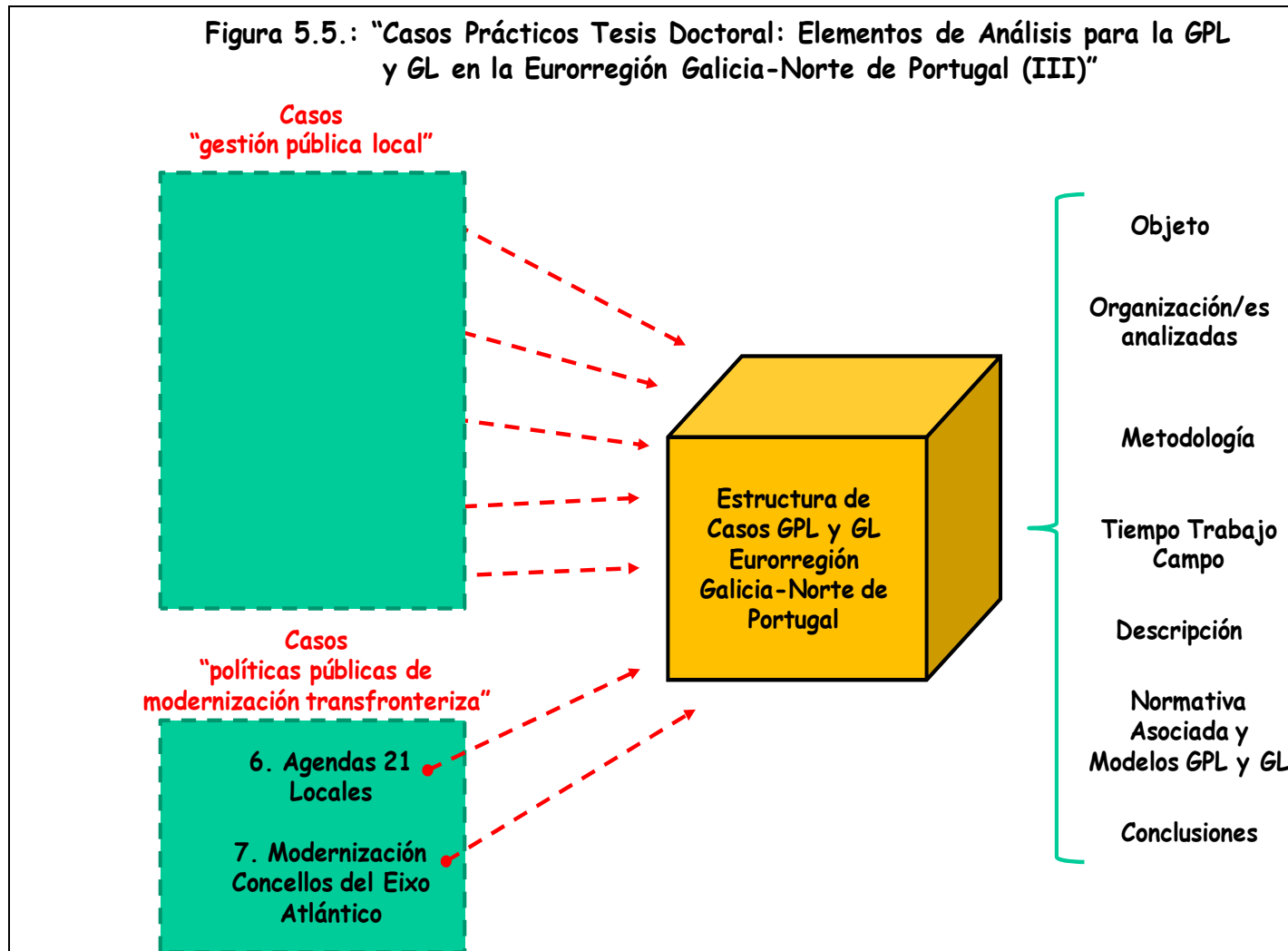
Como hemos explicado en los apartados anteriores, los dos primeros estudios de caso representan el análisis de la GPL y GL en concellos de Galicia, como experiencias de gestión individuales, en el ejercicio de su autonomía local y bajo el principio de autoorganización. El tercero de los casos, implica una nueva dimensión, donde la GPL y la GL se diseña a partir de necesidades comunes por parte de las organizaciones públicas locales de dos realidades político-administrativas diferentes como son los concellos y las câmaras de Galicia y el Norte de Portugal; representando así un estudio de transición hacia los modelos de GPL y GL que implican los estudios de caso referidos a las "políticas públicas de modernización transfronteriza". En los dos últimos casos, hacemos alusión a modelos de investigaciones a través de los cuales somos capaces de vislumbrar una GPL y GL más integrada, consensuada entre unidades de gobierno y administración de diferentes territorios como los que participan en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

Aún podríamos decir más. La GPL y la GL pueden ser pensadas, de hecho lo son, en entornos asociativos locales, a través de entidades locales que se aglutinan varios concellos en un Estado (por ejemplo, Mancomunidades), o en varios a través de las relaciones transfronterizas (por ejemplo, estructuras de cooperación territorial locales).

Esta es la óptica intergubernamental y multinivel de la que deseamos partir en el estudio de casos, que comprende el análisis de la GPL y la GL en los concellos del Eixo.

El Eixo se convierte así en sujeto de análisis (también en objeto, como veremos más adelante), y eje de las diferentes investigaciones desarrolladas, que van haciendo evolucionar nuestro problema de investigación desde el estudio de la GPL en los concellos que lo integran (por tanto no todos los de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal) a ambos lados de la frontera; hasta el análisis de la realidad de gestión de los concellos del Eixo, en paralelo a la definición que esta Asociación realiza sobre la formulación y el diseño futuro de una política pública de modernización local para sus integrantes.

A continuación, damos inicio al marco de análisis de las "políticas públicas de modernización transfronteriza", propuesto en la figura 5.5. (ver página siguiente):



Fuente: Elaboración propia.

Estudio de Caso 6: Informe sobre la Sostenibilidad Local en los Concellos del Eixo Atlántico (Proyecto Agendas 21 Locales).

1. Objeto: Sintetizar un proceso complejo, relacional, sostenible e innovador como la implantación de Agendas 21 Locales en municipios transfronterizos se antoja difícil. Sin embargo, y modo introductorio, podemos decir que el proyecto se enmarca en el liderazgo ambiental que el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular asumió en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, a partir del año 2003, lanzando una candidatura para la implementación de modelos de sostenibilidad a la Iniciativa Comunitaria Interreg III A. Fruto de este intento aparece el "Programa Ambiente 21. Implantación de Agendas 21 Locales", que lidera el Eixo Atlántico, como jefe de fila, y que cuenta como socios a la Consellería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia y a la Direcção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território-Norte (DRAOT-CCDR-N). Durante el período 2003-2004, tiene lugar el desarrollo de los trabajos nucleares relacionados con la implementación del proceso. Los años siguientes, que transcurren desde el 2004 hasta el 2007, son momentos de realización de informes, justificaciones de proyectos, conclusiones de trabajos, y presentaciones ante los propios concellos y la sociedad en general. Es en esta última parte del programa, en la que a un equipo formado por tres investigadores se nos encarga realizar un análisis documental del proceso de sostenibilidad en del contexto de reforma de la programación financiera comunitaria, con el fin de extraer conclusiones que puedan ser aprovechadas por el Eixo Atlántico, y por cada uno de los concellos participantes, a los efectos de presentar sus

- candidaturas en el nuevo período de Programación Comunitario 2007-2013.
2. Organizaciones analizadas: 18 municipios de Galicia y el Norte de Portugal, integrados en el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
 3. Metodología: Se realizó un análisis documental, en el que se incluyeron los informes que cada uno de los concellos habían elaborado hasta el cierre de la proyecto, sobre el grado de implementación de las Agendas 21. Además, se debió revisar toda la documentación de interés para el nuevo período de programación, así como los estudios realizados en el contexto de los nuevos objetivos de la Política de Cohesión (Objetivo Cooperación Territorial); a los que hubo que sumar el análisis de los informes emitidos por cada uno de los Estados implicados (España y Portugal), y las Comunidades Autónomas implicadas (en este caso Galicia).
 4. Tiempo de Trabajo de Campo: Los meses comprendidos entre mayo y diciembre de 2007.

Este es, de forma resumida, el proceso de análisis realizado sobre innovador modelo de Agendas 21 Local que puso en marcha el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, como asociación transfronteriza de concellos gallegos y portugueses⁴¹⁵. Sin embargo, hay tres elementos que, creemos, nos obligan ampliar la descripción del modelo de gestión pública y de gobernanza asociado al mismo:

⁴¹⁵ No el único, ya que sobre esta base territorial transfronteriza están trabajando en otras Comunidades de Trabajo, como en la de Andalucía-Algarve, de forma destacada en la frontera entre Huelva y el sur de Portugal; integrado, en todo caso en el Observatorio Transfronterizo de Sostenibilidad España-Portugal. Además este proceso se ha visto impulsado, en los últimos años, con la constitución de la Red de Observatorios y la Red de Capacidades de Investigación para la Sostenibilidad (CONAMA, 2006).

- Es un modelo que coexiste con el implementado por los concellos de su ámbito de referencia gallegos y portugueses, y, por supuesto, por las diferentes iniciativas puestas en marcha tanto por la Xunta de Galicia como por el Gobierno Portugués.
- La novedad del modelo radica, por tanto, en su ambición internacional, transfronteriza, así como también en la metodología empleada.
- En definitiva, el modelo nos habla de cómo 18 municipios de Galicia y el Norte de Portugal, han sido capaces de ponerse de acuerdo para gestionar una política pública de sostenibilidad bajo un mismo esquema de trabajo, que trasciende técnicas (eficiencia), se apoya en la participación ciudadana (democracia) y nos conduce hacia un primer intento serio de creación de un esquema de gobernanza transfronteriza, inexistente en Europa hasta la fecha.

En consecuencia creemos que el modelo merece un análisis más exhaustivo, que realizaremos a través de las siguientes etapas:

1. El proceso de institucionalización de las Agendas 21 Locales del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
2. Organización de las A21Eixo.
3. Proceso de las A21Eixo.

1. El proceso de institucionalización de las Agendas 21 Locales del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular

Hablar de Agendas 21 Locales, es hacerlo de un intento de implementación del desarrollo sostenible para el ámbito local y desde lo local. Bajo una óptica de gobernanza, estaríamos en el nivel de gobernanza local.

Aplicar esta lógica y análisis a una red de concellos, a uno y otro lado de la frontera de española en Galicia y de la portuguesa en la Região Norte de Portugal, supone focalizar el difuso ámbito transfronterizo, por tanto de sostenibilidad y gobernanza transfronteriza, como una suerte de gobernanza multinivel transfronteriza (RIO, ROJO, SÁ y VARELA, 2006).

Esta particularidad de la sostenibilidad local gallega, se torna *glocal* en tanto en cuanto se aplica a un ámbito comunitario propio como el de las eurorregiones, con un marco financiero específico como el de los Fondos Estructurales (Iniciativas Comunitarias, Interreg III), con organizaciones (que no "instituciones") adaptadas a esta dinámica europea, que se van construyendo a golpe de reglamento, financiación y programas.

Nos resulta difícil aplicar así, el esquema metodológico diseñado para este proyecto de análisis de la gobernanza y la sostenibilidad en España y Galicia. Pero no es imposible ni mucho menos.

El caso es que tendremos que desarrollar un esfuerzo por adaptar las preguntas de investigación, los indicadores establecidos al efecto para

responder al objeto del estudio. Y es que creemos que, efectivamente, a través del conjunto institucional y socioeconómico gallego, de sus diferentes niveles de gobierno y administración, se han puesto esas bases, tal y como se ha venido comentando en estas líneas. Por todo ello, pensamos que las Agendas 21 Locales en los municipios gallegos y portugueses son un intento más, destacado, relevante y estratégico, eso sí, de consolidación de un campo de acción destinado a alcanzar la sostenibilidad en su sentido más amplio; a conseguir que los esfuerzos no sean uno más de los procesos de "prueba y error" que los fantásticos "laboratorios locales" despliegan, pero que a menudo se cierran en falso.

Entendemos que la sostenibilidad ha llegado al Eixo para quedarse, y los datos sobre su "preinstitucionalización" dan buenas muestras de ello (DOMÍNGUEZ, 2004: 3-51; RIO, ROJO, SÁ y VARELA, 2006). Para ratificar este planteamiento vamos a seguir de una forma particular las enseñanzas del nuevo institucionalismo sobre el procesos de sostenibilidad en el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, en concreto aquellas que tienen que ver con la posibilidad de que el desarrollo sostenible tenga una continuidad dentro de la estructura de la asociación transfronteriza y un cierto acomodo institucional, una suerte de *path dependence* (MÁRQUEZ, 2006: 5-61), que habría tenido lugar en el momento de la misma decisión de comenzar con la implementación de la Agenda 21 Local del Eixo pero que ha ido forjándose, construyéndose, a lo largo del proceso, y que en la actualidad sigue su curso de institucionalización.

A continuación vamos a mostrar el proceso de génesis e implementación de las Agendas 21 Locales del Eixo Atlántico (en adelante A21Eixo), en su fase

inicial (queda pendiente todo la implementación de los planes de acción y las evaluaciones consiguientes); para pasar a analizar cada uno de los indicadores institucionales elaborados para el estudio en España y Galicia en clave de A21Eixo; y, de una forma ulterior, comentar la existencia de los prerequisites institucionales propios del desarrollo sostenible en la trama urbana de los concellos que integran la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

2. Organización de las A21Eixo⁴¹⁶

La organización de las A21Eixo se realiza a través de una estructura *ad hoc* compuesta por el equipo de dirección ejecutiva habitual del Eixo (Secretario Xeral, Coordinadora para Galicia -Vigo- y Coordinadora para el Norte de Portugal -Porto-)⁴¹⁷, un equipo de gestión contratado bajo la forma jurídica de asistencia técnica, que se ocuparán de las diferentes fases del Proyecto y de sus diversos planos (auditoría, planes de acción, planes de participación), y una estructura de seguimiento y evaluación en forma de comisiones, algunas de las veces, con misiones difusas. En el caso del desarrollo sostenible tenemos:

- Comisiones Delegadas - donde se toman las decisiones de estrategia de la A21Eixo, que posteriormente serán objeto de implementación y

⁴¹⁶ Deseamos agradecer la información facilitada por los responsables del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, en la figura de su Secretario Xeral, Xoán VÁZQUEZ MAO, y de uno de los responsables técnicos de la Agenda 21 del Eixo, Francisco CÁRDENAS, en sendas entrevistas concedidas los días 14-XI-06 y 13-XI-06, respectivamente.

⁴¹⁷ Además de las responsables de Administración en Galicia y Norte de Portugal, el Área de Comisiones Delegadas en Galicia y de Juventud y Comisiones Delegadas en Porto, así como el Área Financiera de Proyectos Europeos (Porto).

seguimiento desde la correspondiente Comisión Técnica, formada al efecto⁴¹⁸. Durante el período 2003-2006, la Comisión Delegada de Axenda 21 Local se reunió en un total de 9 ocasiones, la mayor parte de ellas a su finalización en 2006, motivado por una serie de razones que exponemos a continuación.

- Comisiones Técnicas - De las que forman parte de entre 3 y 18 técnicos de los Concellos, llevando el peso operativo y de gestión de cada una de las áreas de actividad que la Comisión Ejecutiva del Eixo considera relevantes. Para el caso de las A21Eixo, desarrollan 5 encuentros en forma de reuniones los años 2004 y 2005⁴¹⁹, donde se toman importantes decisiones relacionadas con la metodología y los procesos de implementación y evaluación de la A21Eixo.
- Comisiones de Seguimiento A21Eixo - Las Comisiones de Seguimiento tienen la virtualidad de servir de apoyo a las de carácter técnico, y dan muestra de la complejidad de la implementación de la A21Eixo. En ella participan tanto los concelleiros-veredores como los técnicos, realizando funciones de seguimiento en cada uno de los Concellos que forman parte de la Agenda:
 - Comité Técnico Municipal - que implica a responsables administrativos en áreas de medio ambiente, ordenación del territorio, acción social y educación, bajo la supervisión de un técnico que los coordina y mantiene el contacto con el equipo de

⁴¹⁸ Reunidas en: 7-VII-03, Vigo; 30-IX-03, Vila Nova de Gaia; 15-IV-05, Vigo; 27-II-06, Vigo; 13-III-06, Viana do Castelo; 5-IV-06, Viana do Castelo; 21-VI-06, Oia; 11-IX-06, Guimarães; 19-X-06, Monforte de Lemos.

⁴¹⁹ Reunidas en: 27-II-04, Vigo; 30-III-04, Guimarães; 14-VII-04, Vigo; 12-V-05, Vigo; 27-VI-05, Vigo.

dirección de la A21Eixo, contratada por el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular bajo la forma de asistencia técnica.

- Comité de Seguimiento - cumple una función de seguimiento político, en la que participan los concelleiros o vereadores responsables de la Agenda 21 Local en cada uno de los concellos; el electo suele ser acompañado a las reuniones de la Comisión de Seguimiento A21Eixo, por el técnico coordinador del Comité Técnico Municipal⁴²⁰.

A lo largo de estos tres años (2003-2006), se ha reunido en diversas ocasiones la estructura de gestión de las A21Eixo y los concellos integrantes (hasta un total de 21), según se expone en el siguiente cuadro (Nº 16):

Cuadro Nº 16: "Reuniones Comisiones A21Eixo 2003-2006"				
	2003	2004	2005	2006
Comisiones Delegadas	2	---	1	6
Comisiones Seguimiento	1	2	2	2
Comisiones Técnicas	---	3	2	---
Total	3	5	5	8

Fuente: Elaboración propia siguiendo las actas de las reuniones del proceso de A21Eixo.

⁴²⁰ En realidad, y observando detenidamente las actas del proceso, no queda clara la función de esta Comisión (entre la Delegada y la Técnica), lo que no impide que se reúnan a lo largo de todo este período en 7 ocasiones tomando decisiones de carácter técnico y metodológico del proceso de sostenibilidad local transfronterizo. Comisiones reunidas en: 25-XI-03, Vigo; 4,5-V-04, Ourense; 9,10-IX-04, Lugo; 24-II-05, Porto; 19-IX-05, Bragança; 11-I-06, Vigo; 6-II-06, Chaves.

A través de ellas se puede analizar cuál ha sido el proceso de consolidación de las A21Eixo y las vicisitudes por las que han pasado. De hecho, un breve análisis del cuadro anterior nos avanza algunas de las cuestiones que sometemos a la consideración del lector a continuación, como las diferentes intensidades técnicas y políticas del proceso la desigual implicación de los diferentes concellos, su adhesión o salida del mismo a lo largo del tiempo, etcétera.

Pero veamos esto en detalle.

3. Proceso de las A21Eixo⁴²¹

La andadura de la sostenibilidad en el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular tiene sus inicios el 7 de julio de 2003, lo que supone el comienzo formal dentro del Eixo del proceso de Agenda 21 Local. Como pasos previos a estos principios figuran la firma de un protocolo con la Xunta de Galicia, el Secretario de Estado do Ambiente del Gobierno Portugués; y la confirmación de la financiación del mismo a través de Interreg III (2000-2006) (1.784.191€) para las 18 ciudades que integran esta asociación local transfronteriza.

⁴²¹ La siguiente secuencia de encuentros y reuniones tiene que ver exclusivamente con las reuniones de los concellos del Eixo y resto de actores integrados en el proceso de A21Eixo en el marco de las Comisiones Delegadas. Intercaladas tienen lugar las Comisiones Técnicas y de Seguimiento de la Agenda 21, de gran relevancia, pero supeditadas a las primeras por la importancia política y calado de las decisiones del proceso. Deseamos agradecer expresamente la colaboración prestada por el Secretario Xeral del Eixo, y las facilidades obtenidas en el manejo de la documentación necesaria para la elaboración de este apartado por parte del personal del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular en Vigo.

Los pasos siguientes fueron la contratación de una asesoría externa al Eixo para llevar la dirección técnica del proyecto, en un proceso que incluía: diagnóstico, diseño del plan de acción, participación social, desarrollo de acciones de sensibilización, y acciones de educación ambiental, así como la elaboración de un inventario de infraestructuras ambientales y una auditoría urbana.

En sus inicios (acta 7-VII-03), las dudas entre los responsables del medio ambiente de los concellos eran muy elevadas, sobre todo en relación con la estrategia a seguir (¿se estaba hablando de una Agenda 21 Local de los 18 Concellos o de 18 Agendas 21 Locales?, ¿sería un proceso local-concello o global-Eixo?); la búsqueda de indicadores y datos que fueran compatibles y de interés para el Gobierno portugués por un lado y al gallego por otro; la necesidad o no de desarrollar un diagnóstico general; la posibilidad de incorporar estudios previos ambientales o incluso AG21L desarrolladas en algunos de los concellos...

Tras el debate inicial, se aprueba el método y contenidos propuestos, confirmándose el hecho de que la AG21L del Eixo resultaría un proceso único, pero desarrollado por cada concello interesado en el Proyecto.

Los datos económicos del proyecto implicaron una financiación a través de la Iniciativa Comunitaria INTERREG con un coste total de 2.333.233,40€, un coste elegible 2.333.233,40€ y una cofinanciación FEDER de 1.784.191€. Estas cifras fueron aprobadas por la Comisión Delegada de la A21Eixo con una modificación al alza que suponía un coste total de 3.000.000€, con una aportación de los concellos del Eixo de 1.000.100€, la correspondiente a las

aportaciones de Xunta (Consellería de Medio Ambiente) y CCDR-N (DRAOT)⁴²² por un total de 249.975€, la de la Unión Europea (INTERREG) por valor de 1.784.191€; además de unos costes financieros estimados en 86.400€.

El reparto inicial de la cofinanciación por concellos, respondía al establecimiento de una tipología como la que sigue:

- Ciudades tipo A (A Coruña, Vigo, Porto y Vila Nova de Gaia), como los concellos de mayor población del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- Ciudades tipo B (Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra, Santiago de Compostela, Braga, Bragança, Guimarães, Viana do Castelo, Vila-Real), como concellos intermedios.
- Ciudades tipo C (Monforte, Vilagarcía de Arousa, Chaves y Peso da Regua), como concellos de menor población del Eixo.

La segunda reunión (30-IX-03) del proceso, bajo formato de Comisión Delegada, con metodología, presupuestos y sistema de organización y seguimiento cerrado, supuso un gran avance. En ella los concellos asistentes asumieron el planteamiento de incorporar a la futura A21Eixo las experiencias en materia de medio ambiente ya desarrolladas hasta la fecha por cada uno de los concellos en él integrados. Sin embargo ya desde el primer momento se puso de manifiesto las diferentes velocidades técnicas y políticas; las asimetrías en definitiva, de cada uno de los concellos y sus deseos de implicación en la AG21L. Así de los 18, 15 confirman su

⁴²² Direcção Regional do Ambiente e Ordenación do Território de la CCDR-N.

participación plena, 2 la rechazan (Vilagarcía de Arousa y Pontevedra)⁴²³ y Braga queda pendiente de una decisión posterior en el seno de su Câmara Municipal (que sería finalmente aprobada). En esta reunión se contrata el apoyo de una empresa de consultoría para que se haga cargo de la asistencia técnica externa del proyecto⁴²⁴.

Otras decisiones de calado para el proceso, son tomadas en el seno de este segundo encuentro, que marcarán el desarrollo de la A21Eixo, sobre todo en cuanto a la estructura de seguimiento de los concellos del Eixo:

- Creación de una Comisión de Seguimiento del Proyecto Agenda 21/Auditoría Urbana, integrada por un representante de cada Municipio, uno de la Consellería de Medio Ambiente-Xunta, uno de la DRAOT-Norte, el Secretario Xeral del Eixo, uno del concello de A Coruña y otro de Porto para la Auditoría Urbana, el Director de la Empresa adjudicataria, tres especialistas asesores independientes, propuestos por la Empresa adjudicataria, y un Concejel de Vila Nova de Gaia como Presidente de la Comisión de Seguimiento
- Creación de un Comité de Gestión, en el que participan un representante técnico de cada concello, un representante de la Consellería de Medio Ambiente-Xunta, un representante de la DRAOT-Norte, un representante del Eixo, el Director y el Subdirector del Proyecto.

⁴²³ Por motivos diferentes, ya que como sabemos Vilagarcía de Arousa había comenzado a trabajar en materia de Agendas 21 Locales de una forma mancomunada (Mancomunidade do Salnés) apoyada por la Xunta de Galicia; mientras que Pontevedra estaba más interesada en el desarrollo de una estrategia de desarrollo sostenible basada en la planificación urbanística.

⁴²⁴ Tras el correspondiente "Concurso Público Internacional para contratação de prestação de serviços para assistência técnica para a implantação de Agendas Vinte e Um Locais e realização de Auditorias Urbanas nos Municípios do Eixo Atlântico".

Entre tanto, tienen lugar cuatro reuniones de la Comisión de Seguimiento y tres de la Comisión Técnica, auténticos motores técnicos del proceso desde donde se lleva a cabo el trabajo de campo, la conformación de los equipos de trabajo, cuadros de indicadores... Son dos años de un intenso e imaginativo trabajo de acoplamiento entre los responsables de la asistencia técnica y los expertos de los concellos, del que finalmente se extraen unos primeros apuntes en forma de recogida de datos para la auditoría ambiental basada en la metodología *Urban Audit* de la Comisión Europea (financiada por la Iniciativa Comunitaria Interreg III A).

La siguiente reunión de la Comisión Delegada no se produce hasta el primer cuatrimestre del 2005 (15-IV-05). Los políticos responsables del medio ambiente de los Concellos se reúnen en 2005, mostrando algunos problemas propios de los procesos de implementación de las políticas públicas. Los ajustes entre el equipo de la asistencia técnica contratada para el proceso de A21Eixo y los técnicos locales resultan complejos, dejando entrever algún tipo de disenso de una parte de los concellos del Eixo implicados con la asistencia técnica por su supuesta baja calidad (perfil curricular y experiencia de los expertos de la empresa) y por deficiencias en el trabajo de campo, la elaboración de indicadores, o la gestión de la participación ciudadana. En esta fecha se toman, sin embargo, una serie de acuerdos dirigidos a solventar los problemas, y a continuar con el proceso.

Una vez que se adopta esta posición en Comisión Delegada tienen lugar dichos encuentros a lo largo del 2005 y principios de 2006 (dos Comisiones de Seguimiento y dos Comisiones Técnicas), a través de los cuales se continúa el trabajo diseñado sobre la implementación de la A21Eixo.

El problema suscitado casi un año atrás, y cerrado parcialmente en Comisión Delegada, vuelve a aparecer a principios del año 2006, para lo cual es necesario convocar una nueva Comisión Delegada (27-II-06), destinada a zanjar definitivamente la situación. Es en este momento, a unos meses de la conclusión del Proyecto, cuando la dirección del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular propone a los concellos un cambio en la asistencia técnica que hasta la fecha no había conseguido los resultados esperados. Un mes más tarde (13-III-06), se reúne la Comisión Delegada, momento en el que se presenta el nuevo equipo de trabajo con el objetivo de impulsar la A21Eixo. Este equipo está integrado por una directora técnica del Proyecto, cuatro técnicos a tiempo completo para Portugal, cuatro consultores para los 11 concellos que siguen en el proceso, un administrativo, una persona de perfil administrativo para la introducción datos (indicadores) en web del Proyecto, y un técnico a tiempo completo para los concellos que más avanzados tienen sus trabajos en materia de participación ciudadana (Monforte de Lemos y Ferrol). Se mantiene una parte de la asistencia técnica anterior bajo cuya responsabilidad se gestionaba la participación ciudadana en la parte gallega. Además del equipo anterior, se contrata los servicios de una empresa que realiza el asesoramiento general en materia de metodología de la sostenibilidad para los 18 municipios, una asistencia técnica específica para los 11 Concellos que continúan desarrollando un plan de acción común, un

equipo técnico individual para Monforte y Ferrol. Por la parte portuguesa, es contratado el equipo de una universidad encargado del desarrollo de la participación ciudadana en los concellos que forman parte de la A21Eixo lusa.

De esta Comisión Delegada se extrae una nueva planificación de la A21Eixo (14-III-06), ratificada menos de un mes después (5-IV-06), que se extenderá hasta finales de 2006 y que contemplaba los siguientes *items*: constitución equipo; organización estratégica del plan de acción-diagnóstico; elaboración del *draft* de la estructura base del plan de acción; reuniones del Grupo Coordinador de AG21L y Equipo AG21L; *workshop* participativo bajo el lema AG21L; construcción de las fichas del Proyecto; entrega del plan de Acción; realización de los Terceros Forums; Documento final Plan Acción; Plan de Seguimiento; Declaración Ambiental.

La nueva dirección técnica solventa totalmente los aspectos de metodología, pero cierra en falso los problemas de coordinación y trabajo en materia de participación ciudadana, sobre todo en la parte portuguesa. Este es el motivo por el cual, a mediados de 2006 (21-VI-06), la Comisión Delegada debe volver a convocarse. En esta reunión se abordan una serie de cuestiones que revelan el gran avance (no sin los lógicos problemas) de la A21Eixo: así, por la parte gallega, los responsables de la participación ciudadana constatan la buena marcha de los trabajos en Ferrol y Monforte de Lemos (en ambos casos a través de Foros ciudadanos). En relación con las tablas presentadas por la Dirección, su seguimiento es asumido por la parte portuguesa para Porto, Bragança, Peso da Régua, Guimarães, Viana do Castelo y Chaves; los *workshops*, organizados por cada concello se van

retrasando hasta el mes de septiembre; los plazos técnicos sufren similares retrasos por problemas de coordinación por la parte portuguesa; se propone una reunión de formación en octubre para los técnicos de los concellos; se comenta el seguimiento de la web (facilidad-dificultad de acceso), la posibilidad de potenciar la participación *on-line* de los técnicos y ciudadanos; se analiza la cartografía de los concellos que se está desarrollando en paralelo a la A21Eixo; finalmente, se propone por unanimidad presentar un informe con una estrategia conjunta de los concellos del Eixo en materia de AG21L, donde se recojan las principales líneas de trabajo de cada concello con vistas al nuevo período de programación comunitario (2007-2013).

Con posterioridad al verano de 2006, tienen lugar los dos últimos encuentros de seguimiento de la A21Eixo, ambas en forma de Comisión Delegada. La primera de ellas el 11-IX-06 en Guimarães, donde se informa de los avances de los planes de acción, el retraso en el *feedback* social, los Planes de Seguimiento y la Declaración Ambiental, sobre todo por la falta de implementación de los Forums en cada uno de los concellos, donde se muestran las líneas de acción locales individuales. Lo realmente relevante, pese a los contratiempos de gestión del proceso, es que la mayor parte de los concellos siguen el plan previsto, presentando problemas algunos equipos locales relacionados con la participación ciudadana (sobre todo en la parte portuguesa) y la recogida de información. Una vez más (y casi al final del proceso), es conveniente recordar la dificultad de la implementación de este tipo de procesos de sostenibilidad, que tienen un riesgo añadido en el caso

de las A21Eixo por su carácter innovador en la metodología empleada⁴²⁵ y el ámbito espacial y territorial de su implementación (transfronteriza). Una parte destacada en esta reunión, tiene que ver con los aspectos propios de la participación ciudadana, que recibe el aval e impulso de la Comisión Delegada, decidiendo continuar con el plan establecido, el modelo de *workshops* y de Forums. Otros aspectos positivos expuestos en este encuentro se relacionan con la cartografía (que sigue su curso y será concluida a final de año); los indicadores normalizados (se está desarrollando una experiencia similar entre la CCDR-N y la Junta de Castilla y León, a la que se podrían incorporar los resultados del estudio AG21L del Eixo); la web de la sostenibilidad del Eixo en desarrollo (a la que algunos concellos desean incorporar sus respectivas webs corporativas ambientales); también se informa de la conclusión de los manuales de A21Eixo; así como la vuelta de algún concello que, voluntariamente, se apartó del proceso en sus inicios, y que desea volver a formar parte del mismo, bajo la nueva dirección técnica y científica.

La última de las reuniones del proceso de A21Eixo, tiene lugar en el otoño de 2006 (19-X-06) y en ella se aprueba el informe elaborado por el Eixo y la directora del proyecto sobre la situación de las A21Eixo. En este momento se incorporan dos de los concellos que dejaron el proceso en sus inicios. El resto de concellos coinciden con el informe presentado, destacando las siguientes cuestiones: problemas en los Forum Participativos, en las fichas elaboradas para el análisis de la situación de cada uno de los concellos; en cuanto a la cartografía sigue todo su curso; la web y los indicadores siguen

⁴²⁵ No siguen la del ICLEI, creando un modelo propio de indicadores absolutamente novedoso que fue utilizado a nivel español por el Ministerio de Medio Ambiente para la estrategia estatal de sostenibilidad urbana.

la línea marcada con problemas de coordinación, definición de uno o varios portales, documentación a incorporar...; en último lugar, y en relación con el modelo *Urban Audict*, se confirma su actualización, pero se pone de manifiesto la diversidad de visiones sobre el uso y publicidad de los datos en internet.

A modo de resumen, se expone el cuadro en el que aparecen las diversas reuniones mantenidas en el seno de las Comisiones del Eixo a lo largo de todo el proceso de implementación de las A21Eixo (cuadro Nº 17):

Cuadro N° 17: "Reuniones de los equipos de trabajo del Eixo en materia de A21Eixo"

	Comisiones Delegadas									Comisiones de Seguimiento A21Eixo							Comisiones Técnicas				
Reuniones (21) / Concellos (18)	7- VII- 03	30- IX- 03	15- IV- 05	27- II- 06	13- III- 06	5- IV- 06	21- VI- 06	11- IX- 06	19- X- 06	25- XI- 03	4,5- V- 04	9,10- IX- 04	24- II- 05	19- IX- 05	11- I- 06	6- II- 06	27- II- 04	30- III- 04	14- VII- 04	12- V- 05	27- VI- 05
A Coruña (6)	X			X								X		X		X				X	
Ferrol (19)	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Lugo (18)	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Monforte de Lemos (20)	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ourense (3)	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Pontevedra (1)	X																				
Santiago de Compostela (16)	X	X		X		X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Vigo (15)	X		X	X		X				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Vilagarcía de Arousa (1)	X																				
Braga (14)	X	X		X	X			X	X	X	X	X	X		X	X		X		X	
Bragança (19)	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Chaves (19)	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	
Guimarães (21)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Peso da Régua (13)	X			X	X		X	X	X		X			X	X	X	X	X	X		
Porto (19)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	
Viana do Castelo (19)	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Vilanova de Gaia (18)		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Vila-Real (19)	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
CCDR-N (12)	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X			X					
XUNTA (10)	X	X		X						X	X		X		X	X			X		X

Fuente: Elaboración propia siguiendo las actas del proceso de A21Eixo (2003-2006).

La revisión del proceso de A21Eixo plantea una serie de reflexiones, a modo de conclusión que realizamos, a continuación:

1. Diferentes intensidades técnicas y políticas del proceso. A través de estos datos podemos constatar cómo de unos inicios con un planteamiento político y técnico, se continúa en 2004 y 2005 con otro netamente de *expertise*, para volver a 2006 con una nueva intensidad de la *vis* política, por los motivos antes expuestos, ante la necesidad de resolver los problemas con las asistencias técnicas en el proyecto de A21Eixo.
2. Asimetría en la implicación de los concellos y câmaras, tanto a lo largo del proceso, como por lo que respecta a las fases y la metodología empleada. Así, los concellos que ya habían iniciado su Agenda 21 Local, tenían conformados equipos, consignados presupuestos, avanzadas acciones de sostenibilidad, realizada formación... por lo que la A21Eixo les supuso, en cierto modo, un punto de reflexión, y, en algún caso, un punto de inflexión en el camino de la sostenibilidad local. En otro, sin embargo, se partió de cero, asumiendo políticos y técnicos locales la experiencia del Eixo como si fuera propia. Además de todo esto, se producen los naturales problemas de implementación, que responden a diferentes razones en cada uno de los concellos, pero que son significativos en la parte de participación ciudadana del lado portugués.
3. Variabilidad en la adhesión o rechazo del modelo A21Eixo por parte de algunos concellos. En 2002 comenzaron la andadura 16 de los 18 concellos (9 portugueses y 7 gallegos)⁴²⁶; hay otros que comenzaron su camino con

⁴²⁶ Ya fue comentado como sólo dos concellos, y por diferentes razones, no se integran en el modelo diseñado por el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

el Eixo, pero que a lo largo del proceso retiran su candidatura (Vigo, A Coruña, Santiago de Compostela, Ourense y Lugo), para volver a sumarse a la misma casi al final del ciclo en 2006, tras la firma de la Carta de Aalborg (2-II-06; Vigo y Ourense); eso sí, retomando la metodología A21Eixo (que a su vez fue modificado en virtud del cambio de la asistencia técnica) con su diagnóstico, los planes de acción y la participación social.

4. Papel de la Xunta de Galicia (Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible) y la CCDR-N (DRAOT). El apoyo de las instituciones regionales (desconcentradas administrativamente en Portugal y descentralizadas político-administrativamente en Galicia) es clave para el inicio y buena marcha del proceso de sostenibilidad. Sin embargo, para el caso de la A21Eixo, el apoyo se limita a la colaboración financiera y a la participación en determinadas reuniones: la DRAOT sobre todo en las Comisiones Delegadas, y en menor medida en las de Seguimiento (la presencia en las Técnicas fue casi nula); la Consellería mayoritariamente en las de Seguimiento, un 50% en las Técnicas (sólo al principio y al final de su ciclo), mientras que en las Delegadas sólo participaron en sus inicios, remontándose su último concurso a la de inicios de 2006⁴²⁷.
5. Cambio en la metodología a lo largo del proceso. Este punto es de singular importancia, tanto por sus cambios, como por las opciones escogidas finalmente, casi al final del proceso. Ha sido citada ya la innovación de las A21Eixo, tanto en el ámbito de su gestión territorial (transfronteriza), como en el que tiene que ver con la metodología

⁴²⁷ La Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible, mantenía en esta época varias líneas de apoyo a las Agendas 21 Locales en Galicia, con lo que la estrategia del Eixo Atlántico resultaba una más de las actividades en las que participaba el Gobierno de la Xunta.

desplegada (más allá del modelo ICLEI). Esta metodología ha estado, lógicamente, ligada a los enfoques propuestos por las direcciones técnicas que se han hecho cargo de la gestión operativa de las A12Eixo y, como hemos podido analizar, estas asistencias técnicas cambian a lo largo del proceso. Pasamos así, de un primer momento donde la metodología aprobada implicaba la realización de una auditoría urbana (según el modelo europeo *Urban Audit*), a otro donde caracterizado por ser un modelo flexible, más abierto, en constante evolución, y fruto del aprendizaje en cada una de las ciudades donde se implementa, basado, en todo caso, en los siguientes vectores o principios: compacidad (ciudad limitada en su expansión); complejidad-diversidad (medio urbano caracterizado por la vitalidad, diversidad de actividades y oferta de servicios de ocio, entremezclados en la trama urbana); metabolismo urbano-eficiencia (en el procesamiento de recursos naturales de los recursos naturales por parte de la ciudad, a los que hay que someter a una nueva lógica basada no ya en ciclos circulares de más recursos más residuos); estabilidad y cohesión social (en directa vinculación con los anteriores, factor necesario de estabilidad social y cultural en las ciudades que desean asumir la sostenibilidad como algo estratégico y estructural). En el nuevo modelo del tipo sistema-entorno, tiene un peso elevado la estructura de la información de una forma homogénea y común, por parte de todos los concellos, así como el análisis y la toma de decisiones con relación a la misma, basada en la elaboración de un sistema complejo de indicadores que integren aspectos de presión, de estado y de respuesta, pero que los trasciende en un proceso de aprendizaje permanente adaptado a las necesidades de cada concello (CÁRDENAS, 2006: 63-77; RUEDA, 2005: 467-497).

6. Participación ciudadana en la A21Eixo. El modelo de participación social inicial responde a la metodología clásica diseñada por el ICLEI, y avalada por diferentes procesos de sostenibilidad local como los llevados a cabo por la FEMP en España. Los foros, son el elemento clave a través del cual las estructuras locales llevan los conceptos, metodologías y dinámicas a la ciudadanía; los promotores son los propios concellos, quedando en su mano la dirección y gestión de los procesos participativos; en ellos participan tanto la sociedad civil organizada, como los ciudadanos individuales y los sectores empresariales de cada comunidad local. Las empresas que asumieron la gestión de la participación ciudadana han sido estables por la parte gallega (se mantiene desde el inicio y con el cambio de la asistencia técnica y la dirección del proyecto, han seguido con sus proyectos de participación en los concellos gallegos implicados), mientras que por la parte portuguesa han cambiado en alguna ocasión, la última ya en 2006. La implicación socioeconómica, sigue siendo una de las cuestiones más problemáticas de la sostenibilidad local, y las A21Eixo no iban a ser una excepción.

Sin embargo, y pese a todo, las A21Eixo se cerraron en tiempo y forma; se adaptan a la nueva metodología fruto del proceso evolutivo de la sostenibilidad transfronteriza; está siendo desarrollada por la mayor parte de los concellos que forman parte de esta asociación, independientemente del tamaño de su población y las capacidades o recursos políticos y administrativos; y se ha programado su continuidad en el próximo período presupuestario comunitario 2007-2013 (esto se refleja en las últimas Comisiones Delegadas de 11-IX-06 y 19-X-06), al objeto de ampliar su implementación a los nuevos concellos que se integran en el Eixo Atlántico en 2007 y 2008 (de 18 a 34).

Conclusión en clave de proposiciones-hipótesis-preguntas de investigación:

Pasamos de la gestión compartida entre organizaciones locales de Galicia y el Norte de Portugal en anteriores estudios de caso, a la formulación, diseño e implementación de una política pública de sostenibilidad, que incorpora elementos de eficacia (técnicas, indicadores, auditorías), y de democracia (participación ciudadana); de gobernanza transfronteriza local, en definitiva.

A la pregunta de si es posible, pues, conseguir que los gobiernos y administraciones locales de un lado de la frontera y de otro, cooperen para desarrollar estrategias, políticas públicas conjuntas (según lo analizado anteriormente), podemos responder que sí.

Hay que decir, que si bien es cierto, que este escenario es innovador, resulta difícilmente generalizable al resto de políticas, dado que su experiencia se circunscribe una política pública claramente intergubernamental como es la de medio ambiente. No es menos cierto que hay municipios del Eixo que no tomaron parte desde su inicio, ni lo llegaron a hacer a lo largo del desarrollo del proyecto. Igualmente, se ha podido comprobar, cómo esta estrategia ha tenido varias "velocidades" y niveles de implementación, dependiendo del impulso político, e incluso de la participación ciudadana, asimétrica en uno y otro lado de la frontera.

En cualquier caso, podemos concluir que es este un primer paso para la integración de estrategias globales, de diseño de políticas públicas de interés, no sólo para los concellos, sino para el conjunto de actores que pueden aprovechar los esfuerzos locales al objeto de complementar sus iniciativas regionales o estatales.

Lo mismo podemos decir del plano participativo, donde se ha mostrado cómo una misma metodología es reconocida por ciudadanos de concellos con culturas político-administrativas diferentes.

La gobernanza local, es multinivel y transfronteriza, además de buena gobernanza, y la implicación ciudadana en cada uno de los proyectos, en cada uno de los concellos, deja buena muestra de ello.

Estudio de Caso 7: Modernización administrativa en los Concellos del Eixo Atlántico

1. **Objeto:** Estudiar la situación de la modernización administrativa en la que están implicados los concellos y las câmaras del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, como fue propuesto por esta organización a un equipo de expertos de las universidades de Galicia y el Norte de Portugal, supuso plantear desde el inicio cuál es la estructura de análisis que tienen los concellos gallegos y cuál es la que tienen las câmaras portuguesas. A partir de estas diferencias se construyó un modelo común de análisis del gobierno y la administración Local que permitiera las comparaciones de su estructura jurídica, de gobierno, de organización, de personal, de sociedad de la información y de gobernanza. Informe que se elaboró para los 34 municipios del Eixo a lo largo de los años 2007 y 2008.
2. **Organizaciones analizadas:** Inicialmente se diseñó el estudio para los 18 integrantes del Eixo Atlántico, que como ya fue expuesto, sufrió una ampliación en el año 2007 y 2008; esta es una de las razones por las cuales se amplió el trabajo a los 16 nuevos concellos y câmaras, resultando un informe final sobre la modernización administrativa para las 34 organizaciones locales.
3. **Metodología:** Se desarrollaron dos tipos de herramientas cuantitativas, una encuesta enviada a los responsables de máximo nivel administrativo de cada concello y câmara, y una ficha de buenas prácticas que debía ser cubierta por aquellos técnicos que estuvieran implicados en implementaciones de técnicas, herramientas de gestión, de mejora continua, a lo largo y ancho de cada organización local.

4. Tiempo de Trabajo de Campo: 2 años, desde octubre de 2006 hasta diciembre de 2008.
5. Descripción: Al contrario de lo que sucedió en el estudio de caso anterior donde el informe encargado a los expertos relataba una situación pasada, un proceso de construcción de la política de sostenibilidad consumido, y por tanto se pedía un análisis retrospectivo (aunque en clave de prospectiva comunitaria 2007-2013); las conclusiones que sobre el escenario de modernización administrativa que los concellos del Eixo Atlántico han comenzado, no dejan de ser planteamientos previos que le sirvieran a la Comisión Delegada encargada de diseñar esta política pública para tomar decisiones. Este es el punto en el cual nos encontramos y el objeto del trabajo que fue solicitado a los investigadores. De esta forma, los Alcaldes y Presidentes de Câmara de los municipios que forman parte del Eixo Atlántico, sus concejales y vereadores, también los técnicos locales que acompañan las reuniones de las comisiones, precisaban de elementos de análisis sobre una realidad teóricamente común (instituciones-organizaciones locales), pero diferente y asimétrica en la práctica. El informe trató de poner encima de la mesa cuestiones clave para unos gobiernos y administraciones locales que desean comenzar a trabajar en materia de modernización administrativa: estructuras de gobierno, de personal, recursos económicos, competencias, servicios públicos, etcétera. Llegados este punto con la entrega del estudio, se desarrolla todo un complejo proceso en paralelo que el Eixo asumió en 2006, apostando por la candidatura de un proyecto sobre e-Gobierno y e-Administración denominado *Agendas Locales Digitales* en el marco del programa *Regions for Economic Change* de la Unión Europea. El momento en el cual nos encontramos contempla la apuesta del Eixo por la implementación de las *Agendas*, como política

pública de modernización local, con base en las TICs, pendientes de la resolución definitiva de la candidatura, pero programando para sus asociados formación específica en esta materia, de forma que sean los propios concellos y câmaras los que decidan si se suman al proyecto o no.

Como proceso "vivo" en la actualidad, la modernización del Eixo tiene un antes y un después de la creación de las Comisiones Delegadas de modernización, de la preparación de la candidatura a la convocatoria *Regions for Economic Change*, y tras los resultados del estudio comentado.

Por este motivo, es conveniente analizar con detalle el proceso de construcción de esta incipiente política pública, al objeto de poder confirmar si existen elementos suficientes, requisitos de solvencia para su continuidad como política pública, para poder otorgar sentido estratégico a esta decisión del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

Así, y habiendo caracterizado al Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, como asociación transfronteriza de Municipios de Galicia y el Norte de Portugal, creemos haber justificado su papel como actor más destacado de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, aunque no el único, en materia de experiencias compartidas en procesos de cambio, de modernización local, de aplicación de modelos de gestión entre realidades político-administrativas locales de gallegas y portuguesas.

Hemos pasado, de este modo, de la aplicación de modelos y técnicas de gestión en organizaciones locales de Galicia y el Norte de Portugal, al desarrollo de modelos comunes para la gestión de algunas políticas públicas (Agendas 21 Locales), programas o procesos (e-Qualitas), para finalmente

asistir al intento de formulación y diseño de una auténtica política pública de cambio en materia de gestión pública local (definida anteriormente), propia de las concellos gallegos y portugueses. Este es el caso del programa de modernización administrativa que el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular ha venido formulando desde el año 2006.

A él nos referiremos en las siguientes páginas.

Pero, ¿por qué escoger este actor y esta formulación de política pública de modernización? Porque entendemos que diseñar "ex novo" una política pública de modernización para una organización local resulta compleja, tenga esta la dimensión que tenga (poblacional, territorial y organizativa). Asumir como reto institucional y organizativo los principios de la mejora continua, invertir en formación, en consolidación de personal especializado, en medios técnicos para el análisis de procesos, de gestión de la calidad, no es gratis, ya que la gestión cuesta, no tanto en términos económicos (de gasto o inversión), que también, como en tiempo de trabajo de los equipos de empleados públicos, o en organización del conocimiento en las unidades administrativas locales.

Este reto es aún mayor y más complejo cuando la formulación y el diseño de la política pública se plantean en clave colectiva, intergubernamental, interorganizativa, definiendo un modelo común para una serie de organizaciones locales que desean trabajar en líneas concretas de mejora institucional y organizativa.

Ejemplos encontramos suficientes en España, Portugal y Galicia (y han sido mencionados en los capítulos III y IV), con sus respectivos problemas de

investigación o dificultad en el alcance de las políticas de cambio; de esta forma, casi todas se quedan en programas sectoriales, no en verdaderas apuestas institucionales (impulsadas desde una concejalía, aprobadas -como las AG21- en el Pleno o la Asamblea), de desarrollo de una estrategia de transversalidad, implicando a la ciudadanía en la gobernanza de la gestión pública.

Algunas de las preguntas claves a responder destinadas a encontrar sentido al proceso de construcción de la modernización como política pública local en los concellos del Eixo Atlántico, podrían ser: ¿por qué una organización supralocal, de carácter transfronterizo, consigue apostar y convencer a sus asociados para abordar la modernización local?; o, ¿cómo desarrolla esta apuesta y cuáles han sido los pasos dados por el Eixo Atlántico para formular la política pública de modernización administrativa?.

Ambas intentarán ser respondidas a través del siguiente esquema de análisis:

1. Análisis del diseño institucional para la formulación de una política de modernización administrativa en el Eixo Atlántico (2006-2008).
2. Participación de los concellos y câmaras en las Comisiones Delegadas: calidad de la participación
3. Elemento de análisis de la calidad de la participación de electos y técnicos en las Comisiones Delegadas

1. Análisis del diseño institucional para la formulación de una política de modernización administrativa en el Eixo Atlántico (2006-2008): las Comisiones Delegadas

Sin pensar en su estructura y organización resultaría imposible entender el proceso a través del cual el Eixo ha evolucionado en su forma de entender la modernización administrativa, y cómo sus asociados asumen, como compromiso político primero y como organización y gestión después, dicho reto para los años presentes y futuros⁴²⁸.

Y tal y como expusimos en el capítulo IV, la estructura institucional y organizativa del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular es compleja, desde luego "adhocrática" (como es el caso de la CT G-NP). Recordamos que el esquema institucional-organizativo dispondría de una triple dimensión, con todas las figuras anteriormente destacadas (capítulo IV):

- A. Alta dirección política: asamblearias y ejecutivas.
- B. Figuras de dirección profesional y organización.
- C. Figuras de gestión.

Para un análisis más completo, a estas figuras hay que incorporar el estudio de las Comisiones Delegadas, puesto que, como hemos reflejado anteriormente, es a través de estas dónde se da curso y hace operativa la política propuesta por el Secretario General a la Comisión Ejecutiva, siendo posteriormente aprobada por la Asamblea General.

⁴²⁸ De nuevo, para todos aquellos que estén interesados en la organización y funcionamiento del Eixo, remitimos a su web que dispone de información actualizada: <http://www.eixoatlantico.com/>

En el caso de la modernización administrativa, cinco fueron los pasos dados para que en la actualidad se pueda hablar en el Eixo Atlántico de un programa y un entorno de gestión política y administrativa:

1. El impulso inicial le correspondió al Secretario General como formulador de la necesidad de trabajar en una línea nueva para el Eixo, que además podría resultar "premiada" por los evaluadores de la Comisión en la convocatoria financiera 2007-2013.
2. El siguiente paso fue el de la selección de un equipo de expertos que pudieran elaborar un primer informe sobre la situación de la modernización en los concellos del Eixo (2006-2008).
3. A lo largo de estos años, los expertos han ido presentando sus conclusiones a las diferentes Comisiones Delegadas a las que fue adscrita su contenido (hasta un total de 3, como se explica más adelante), e incluso ampliando su ámbito de análisis de los 18 concellos en 2006 a los 34 en 2008.
4. En paralelo al proceso de análisis, el Eixo Atlántico concurre al Objetivo Interreg IV, dentro del Programa *Regions for Economic Change*, relacionada sobre las Agendas Locales Digitales (en adelante, ADL).
5. Para finalmente, a) presentar el Informe Final a finales de 2008, donde se avanzan las conclusiones, las recomendaciones y las líneas de trabajo del estudio que se pueden desarrollar desde el Eixo Atlántico; b) a la espera de la resolución de la candidatura, comenzar la formación en materia de ALD, para todos aquellos concellos que deseen participar en la experiencia.

Es en la primera parte, la de los proyectos, en la que tenemos que detenernos, porque de ahí se extrae la formulación y el diseño de la política pública de modernización de los concellos del Eixo 2007-2013.

De esta forma, del año 2006 al 2008 en el Eixo se ha venido trabajando en el diseño de una Comisión específica que aglutinara los esfuerzos relacionados con la modernización administrativa local. Esta incipiente política pública ha sido configurada como evolución, a través de una estrategia incremental, de los programas iniciados en el marco de la programación financiera comunitaria 2000-2006, y articulada a través de dos de sus más destacadas Comisiones: la de Desarrollo Sostenible, y la de Planificación y Transportes; en las que se desarrollaron los trabajos de los dos programas más representativos del Eixo como entidad supralocal: las Agendas 21 Locales y el SIUTEA (ambos analizados en páginas anteriores).

Recordando las razones por las que se comienza a trabajar en clave colectiva, y organizados los temas relacionados con la modernización administrativa (Estrategia de Lisboa y Programación Comunitaria 2007-2013), la Secretaría General asumió la necesidad de reformular dichas Comisiones aprovechando el lapso de tiempo en el que se diseñaban las nuevas orientaciones financieras de la UE (2006-2008), y, en consecuencia, el tiempo en el cual el Eixo reorientaba sus prioridades programáticas y preparaba sus candidaturas a los fondos del período siguiente (2007-2013).

Es así como en este proceso, las Comisiones que se ocupaban de la gestión del Desarrollo Sostenible, pasaron a incluir conceptos novedosos que pretendían aportar valor a la sostenibilidad y conectarla con la modernización (Desarrollo Sostenible y Gobernanza).

A fin de concentrar nuestros esfuerzos de análisis en la actual Comisión de Modernización, pasamos a mostrar en el siguiente cuadro (Nº 18), los hitos de esta "ventana de oportunidad" (CHAQUÉS, 2004: 160):

Cuadro Nº 18: "Evolución de las Comisiones y Contenidos de Modernización Administrativa"		
Fechas	Comisiones	Proyectos
16-III-06	Reunión de la Comisión Delegada SIG	SIUTEA (2000-2006)
25-X-06	Reunión de la Comisión Delegada de Planificación y Régimen Interior	Estudio sobre la Modernización administrativa en los Concellos del Eixo Atlántico (2006-2008)
18-IV-07	Reunión de la Comisión Delegada de Gobernanza	
22-XI-07	Reunión de la Comisión de Modernización de la Administración	Estudio sobre la Modernización administrativa en los Concellos del Eixo Atlántico (2006-2008) Plan de Acción 2008-2013 Plan de Formación SIUTEA 2008-2013
11-XII-08	Reunión de la Comisión de Modernización de la Administración	Estudio sobre la Modernización administrativa en los Concellos del Eixo Atlántico (2006-2008) Plan de Acción y Formación 2008-2013: Agenda Local Digital i-2010

Fuente: Elaboración propia siguiendo las convocatorias y actas de las siguientes Comisiones: Sistemas de Información Geográfica (SIG); Planificación y Régimen Interior; Gobernanza; y Modernización de la Administración.

Como podemos observar en el cuadro anterior, y siguiendo la lectura de las actas de las reuniones⁴²⁹, se produce una evolución en las formas de organización institucional (Comisiones Delegadas) y de proyectos (nueva

⁴²⁹ De nuevo, volvemos a agradecer al personal de la oficina de Vigo del Eixo Atlántico la disponibilidad que han mostrado a lo largo de toda la investigación.

convocatoria comunitaria 2007-2013), que conduce a una definición final de Comisión: Modernización de la Administración; así como a la formulación de dos de los proyectos "estrella" para el período de programación europeo vigente: Agenda Local Digital i-2010 (en adelante, ALD) y SIUTEA.

2. Participación de los concellos y câmaras en las Comisiones Delegadas

Tras las cinco convocatorias del Eixo a sus asociados, y de la redefinición de las Comisiones, existe todo un fondo de conceptualización sobre la modernización que justifica el dinámico proceso institucional y organizativo anterior a lo largo de estos dos años (2006-2008):

- En primer lugar, por la necesidad de adaptación de las estructuras del Eixo a la nueva programación comunitaria; convocatorias donde se privilegian candidaturas relacionadas con el impulso de procesos de modernización local.
- En segundo lugar, por la obligatoriedad de incorporar a los programas ya en marcha (Agendas 21 Locales), y los que están por iniciar (SIUTEA y ALD), a los concellos que se suman al Eixo: 16 entre 2007 y 2008 (recordamos, de 18 en 2004, a 28 en 2007 y 34 en 2008).
- En tercer lugar, por la exigencia de la aclaración de los conceptos que envuelven a la modernización administrativa (régimen interior, planificación, personal, modernización, gestión, gobernanza, informática, nuevas tecnologías...)
- En cuarto lugar, por la falta de definición de las estructuras políticas (concejalías) y administrativas (departamentos y organismos de diverso tipo) que se puedan adaptar a dichos conceptos y los puedan hacer operativos y, en consecuencia, gestionar.

Esta última es la razón fundamental, y “piedra angular”, sobre la que giran las posibilidades de éxito o fracaso de las estrategias del Eixo en materia de modernización administrativa de los concellos y câmaras⁴³⁰. Y no podía ser de otra forma, dada la habitual ausencia de definición formal de las políticas públicas de modernización (delegación de Alcaldía), o de un desarrollo concreto de una política pública (modernización local) y/o un programa público de gestión de la organización (ISO, CAF, Cartas, EFQM...). Esta situación es común para los concellos y las câmaras del Eixo: no existe, más que en contados casos, apuestas estratégicas sobre políticas públicas de modernización administrativa; en consecuencia, la participación de los electos y técnicos en las Comisiones Delegadas son de lo más variada.

Si seguimos los datos ofrecidos por el mismo Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (actas y confirmaciones de asistencia), desde marzo de 2006 hasta diciembre de 2008, se han celebrado cinco reuniones que tenían relación con lo que, en la actualidad, la entidad denomina como “modernización de la administración”, que mostramos en los siguientes cuadros (19 y 20) y gráficos (1 y 2)⁴³¹. A lo largo de este período han participado casi todos los Concellos del Eixo (en su nueva etapa ampliada a 34), 15 por el lado gallego y 15 por el lado portugués; si bien es cierto que con diferente intensidad e implicación en la asistencia.

Así por parte de los concellos gallegos 5 son los que han participado en todas las reuniones (2 de la etapa de Eixo 9, y 3 de la etapa Eixo 17),

⁴³⁰ Los argumentos los hemos aportado en el Capítulo I de la Tesis, y los hemos recuperado parcialmente en el estudio de caso 1.

⁴³¹ Nombrados con la fecha en la que tuvo lugar la Comisión Delegada, pero que responden a diferentes denominaciones y con orden del día y objetivos similares, pero no iguales.

variando en los perfiles de los asistentes, tanto por la parte política como técnica. Se muestra en el siguiente cuadro (Nº 19 un cierto estancamiento de la participación, tanto por parte de los concellos recién ingresados (2007 y 2008), como de los anteriores.

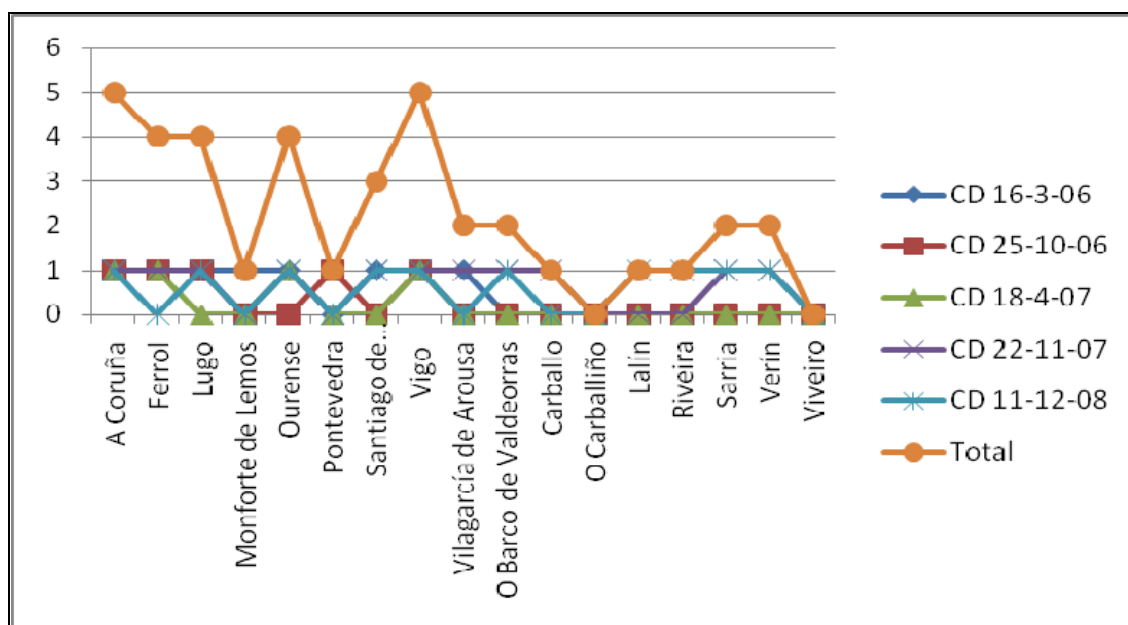
Cuadro Nº 19: "Participación de los Concellos Gallegos del Eixo en las Comisiones Delegadas que dedicadas a la Modernización de la Administración"

GALICIA	CD 16-3-06	CD 25-10-06	CD 18-4-07	CD 22-11-07	CD 11-12-08	Total
A Coruña	1	1	1	1	1	5
Ferrol	1	1	1	1	0	4
Lugo	1	1	0	1	1	4
Monforte de Lemos	1	0	0	0	0	1
Ourense	1	0	1	1	1	4
Pontevedra	0	1	0	0	0	1
Santiago de Compostela	1	0	0	1	1	3
Vigo	1	1	1	1	1	5
Vilagarcía de Arousa	1	0	0	1	0	2
O Barco de Valdeorras	0	0	0	1	1	2
Carballo	0	0	0	1	0	1
O Carballiño	0	0	0	0	0	0
Lalín	0	0	0	0	1	1
Riveira	0	0	0	0	1	1
Sarria	0	0	0	1	1	2
Verín	0	0	0	1	1	2
Viveiro	0	0	0	0	0	0
Total	8	5	4	11	10	38

Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 1, nos confirma la variabilidad de la participación local en las 5 Comisiones Delegadas:

Gráfico 1.: “Participación de los Concellos Gallegos del Eixo en las Comisiones Delegadas que abordan la Modernización de la Administración”



Fuente: Elaboración propia.

En lo que se refiere a las Câmaras portuguesas la situación es similar, ya que hay 2 que han participado en todas las convocatorias (Eixo 9), mientras que 5 han sido las participantes del Eixo ampliado (Eixo 17), para un total de 7. Si bien en este caso, la participación se ha ido incrementando, hasta llegar a un número destacado (14 sobre 17), en la última Comisión Delegada (cuadro Nº 20):

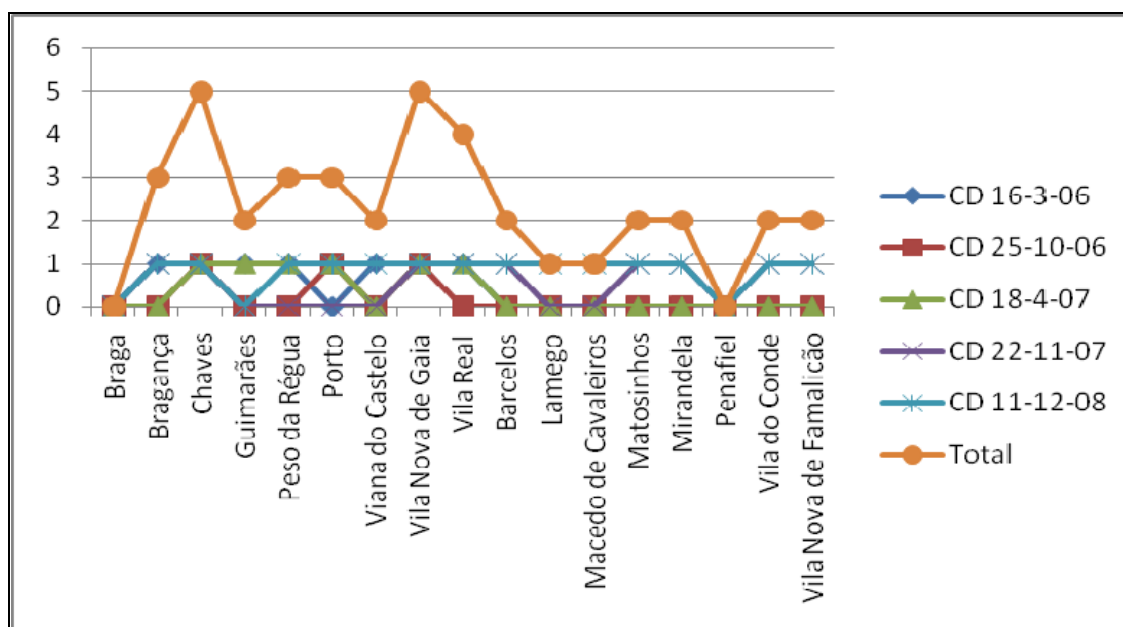
Cuadro N° 20: "Participación de los Concellos Portugueses del Eixo en las Comisiones Delegadas dedicadas a la Modernización de la Administración"

PORTUGAL	CD 16-3-06	CD 25-10-06	CD 18-4-07	CD 22-11-07	CD 11-12-08	Total
Braga	0	0	0	0	0	0
Bragança	1	0	0	1	1	3
Chaves	1	1	1	1	1	5
Guimarães	1	0	1	0	0	2
Peso da Régua	1	0	1	0	1	3
Porto	0	1	1	0	1	3
Viana do Castelo	1	0	0	0	1	2
Vila Nova de Gaia	1	1	1	1	1	5
Vila Real	1	0	1	1	1	4
Barcelos	0	0	0	1	1	2
Lamego	0	0	0	0	1	1
Macedo de Cavaleiros	0	0	0	0	1	1
Matosinhos	0	0	0	1	1	2
Mirandela	0	0	0	1	1	2
Penafiel	0	0	0	0	0	0
Vila do Conde	0	0	0	1	1	2
Vila Nova de Famalicão	0	0	0	1	1	2
Total	7	3	6	9	14	39

Fuente: Elaboración propia.

El comportamiento, en forma de asistencia a las Comisiones Delegadas, es similar por parte de las Câmaras portuguesas, con algunas diferencias (con medias de participación más bajas que los gallegos), como se puede ver en el gráfico 2:

Gráfico 2.: “Participación de los Concellos Portugueses del Eixo en las Comisiones Delegadas que abordan la Modernización de la Administración”



Fuente: Elaboración propia.

3. Elemento de análisis de la calidad de la participación de electos y técnicos en las Comisiones Delegadas

Son estos, datos destacados de los diferentes niveles de “intensidad” y “calidad” en el compromiso con los programas del Eixo, que merece la pena analizar un poco más en detalle a través de los siguientes elementos: a) la Comisión que convoca la reunión (nombre y objetivos de la convocatoria), y en función de esta variable, b) el número y c) los perfiles de los puestos de los participantes:

a) La definición de la Comisión (generalmente Delegada) que convoca la reunión y el establecimiento de su agenda, es la resultante de un acto promovido por la Secretaría General del Eixo, en virtud de los consensos aprobados en la Asamblea Xeral y la Comisión Ejecutiva. Es esta la manera de introducir en una dinámica de gestión asociativa aquellas decisiones estratégicas que son tomadas por el Eixo, fruto de su programación periódica. Sin embargo, aunque existe conocimiento y certidumbre suficiente sobre la forma de proceder, se producen algunas lagunas en cuanto a los contenidos de los proyectos⁴³², tanto por parte de su formulación (evolutiva en un determinado lapso de tiempo, mayor o menor), lo que determina a veces su diseño y la volatilidad del mismo (como sucedió en las Agendas 21 Locales); como en la parte de la implementación al participar en ella diferentes interlocutores políticos y técnicos. Entre las razones, contemplamos diferentes aspectos que inciden en la calidad de la participación en una Comisión como la de Modernización de la Administración del Eixo:

- Aspectos políticos: cambios en las delegaciones de Alcaldía motivadas por el ciclo electoral, reequilibrios de poder entre socios de Gobierno durante una Legislatura, mociones de censura; además de diferentes intensidades políticas en función de las prioridades de otros proyectos (presupuestos, relaciones de puestos de trabajo o negociación de convenios, así como la implementación de otros proyectos de cambio local).
- Aspectos técnicos: alteraciones en la participación de los técnicos, tanto en lo que se refiere a su número, como al perfil del puesto que asiste a las reuniones; entre las razones figuran algunas de las

⁴³² Como veremos es mayor en temas como la modernización administrativa local, por ejemplo en relación a los sistemas de información geográfica.

ofrecidas en el marco de los aspectos políticos, además de las tradicionales razones propias de la gestión del personal local: movilidad departamental, bajas (vacaciones, maternidad, enfermedad, asuntos propios), modificaciones en las agendas del Alcalde o Concejales.

- El número de participantes de cada concello y câmara en las reuniones de las Comisiones Delegadas y las Comisiones Técnicas, es relevante porque entendemos que esta participación determina el interés de las organizaciones locales, tanto en lo que se refiere al consumo de tiempo en las reuniones⁴³³, como por la necesaria gestión post-reuniones a través de los correspondientes informes de los temas tratados a sus respectivas organizaciones y al propio Eixo (equipos de trabajo que se creen por proyecto), en forma de sugerencias, facilitación de datos, participación en cursos de formación, en equipos de trabajo que desarrollan las estrategias comunes en las que se basan los programas, etcétera.
- El perfil de los puestos de los participantes de los gobiernos y administraciones locales en cada una de las Comisiones convocadas por el Eixo, complementa el indicador anterior, ya que somos de la opinión de que el número nos ofrece un dato, importante sin duda, aunque no definitivo para la identificación de la orientación que cada gobierno y organización local diseña en materia de modernización. El otro indicador, sería pues, el perfil del puesto político (electo) y del puesto profesional (técnico) de cada uno de los que participan en esta Comisión Delegada de Modernización de la Administración.

⁴³³ El espacio de la Eurorregión es muy extenso (50.862 km²) y las reuniones tienen carácter itinerante (34 Municipios).

Y es que, tras este análisis institucional y organizativo, vemos como el número y perfiles políticos y profesionales de concellos y câmaras que participaron en estas cinco reuniones de la Comisión (aunque con diferente denominación, similares objetivos) de 2006 al 2008, ofrecen algunas pistas sobre el nivel de implicación real en la estrategia de modernización administrativa del Eixo⁴³⁴. De hecho, podemos observar a través del análisis de las cinco Comisiones como la definición y agenda de la Comisión (de SIG a Modernización, pasando por Planificación y Régimen Interior y Gobernanza), ha variado siguiendo una difusa línea común sobre el uso de nuevas tecnologías y la gestión de la información (de los SIG a las ALD). De esta forma, los participantes han variado en igual medida, en relación con su número y con los perfiles de sus puestos (cuadro N° 21; ver página siguiente):

- con perfiles de puesto en la primera (SIG) de concejales delegados de urbanismo y medio ambiente, así como de técnicos en sistemas de información geográfica e informática; mientras que en las dos siguientes (Planificación y Régimen Interior y Gobernanza), se produce un cambio de delegaciones a través de la asistencia de concejales y técnicos de las áreas de nuevas tecnologías, régimen interior, participación o administración general; hasta llegar al *mix* de puestos que aparecen en las dos últimas Comisiones de Modernización de la Administración, con la participación de concejales régimen interior y administración general, mientras que el caso de los técnicos, sus perfiles nos hablan de

⁴³⁴ Aunque esto no signifique que los Concellos y las Câmaras dejen de tener iniciativas en relación con el proceso de modernización (pueden no estar interesados en las iniciativas del Eixo o no disponer de tiempo, lo que supone una priorización de otros elementos de gestión local, en detrimento de las estrategias modernizadoras).

especialidades en servicios generales, personal, administración, participación, juventud, incluso de reforma y modernización.

- El número de participantes también ha variado de forma significativa, en función de la denominación de la Comisión Delegada; donde en la de SIG participan 15 concellos y câmaras de Galicia y el Norte de Portugal (sobre un universo de 18), con un total de 25 asistentes. La situación varía de forma sustancial en las cuatro siguientes, bajo la denominación de CD de Planificación, Gobernanza y Modernización, donde la asistencia crece en número total de gobiernos locales y en número total de asistentes: 8 concellos en la primera (10 asistentes) y 10 en la segunda (13), sobre 18 municipios; 20 concellos en la primera (29) y 24 en la segunda (28), sobre 34 municipios.

Cuadro N° 21: “Número y perfiles de los asistentes a las Comisiones Delegadas implicadas en la modernización administrativa del Eixo Atlántico”

Número y Perfiles / Fechas Comisiones	Número		Perfiles de Puestos	
	Políticos	Técnicos	Políticos	Técnicos
16-III-06 SIG ⁴³⁵	12 de diversos departamentos ⁴³⁶	18 de diferentes departamentos y rangos diversos (predominio de niveles técnicos) ⁴³⁷	Priman los electos de las áreas de urbanismo y medio ambiente	Predominan los técnicos en SIG, urbanismo y medio ambiente. Tan sólo un Concello aporta personal experto en planificación y TICs, y otro a un asesor.
25-X-06 Planificación y Régimen Interior ⁴³⁸	1 Concejál	7 de diferentes departamentos y rangos diversos (predominio de niveles directivos locales: Jefes de Gabinete Alcaldes, Directores Generales y Municipales, Asesores, Jefes Departamento) ⁴³⁹	Se desconoce la delegación	Destacan los de Régimen Interior, Administración General, Organización Interna o Presidencia; además de TICs y un asesor.
18-IV-07 Gobernanza ⁴⁴⁰	1 Presidente, 2 Vicepresidentes y 2 Concejales	8 de diferentes departamentos y rangos diversos (equilibrio entre niveles directivos locales y niveles técnicos) ⁴⁴¹	Los Concejales son Delegados de Régimen Interior	Destacan los de Régimen Interior, Administración General, Organización Interna o Presidencia; además de TICs y un asesor.
22-XI-07 Modernización Administración ⁴⁴²	12 responsables políticos, entre 1 Vicepresidente y 11 Concejales	17 de diferentes departamentos y rangos diversos (equilibrio entre niveles directivos locales y niveles técnicos) ⁴⁴³	Existe una gran variedad de delegaciones, aunque predominan los de Régimen Interior	Son mayoría los de SIGs (en menor medida TICs), y en menor medida los de Modernización y Administración General

⁴³⁵ Sobre 18 Concellos gallegos (9) y portugueses (9), participaron 8 Concellos gallegos y 7 portugueses.

⁴³⁶ En ocasiones hasta dos por Concello.

⁴³⁷ En ocasiones hasta dos por Concello.

⁴³⁸ Sobre 18 Concellos gallegos (9) y portugueses (9), participaron 5 Concellos gallegos y 3 portugueses.

⁴³⁹ En ocasiones hasta dos por Concello.

⁴⁴⁰ Sobre 18 Concellos gallegos (9) y portugueses (9), participaron 4 Concellos gallegos y 6 portugueses.

⁴⁴¹ En ocasiones hasta dos por Concello.

11-XII-08 Modernización Administración ⁴⁴⁴	13 responsables políticos, con 1 Vicepresidente y 2 Tenientes de Alcalde, además de 9 Concejales	16 de diferentes departamentos y rangos diversos (equilibrio entre niveles directivos locales y niveles técnicos) ⁴⁴⁵	Existe una gran variedad de delegaciones, aunque predominan los de Régimen Interior, RRHH, Servicios Generales y Modernización	Son mayoría los de TICs (en menor medida SIGs), así como los de Administración General
---	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

⁴⁴² Sobre 34 Concellos gallegos (9) y portugueses (9), participaron 11 Concellos gallegos y 9 portugueses.

⁴⁴³ En ocasiones hasta dos por Concello.

⁴⁴⁴ Sobre 34 Concellos gallegos (17) y portugueses (17), participaron 10 Concellos gallegos y 14 portugueses.

⁴⁴⁵ En ocasiones hasta dos por Concello.

**Conclusión en clave de proposiciones-hipótesis-preguntas de
investigación:**

Como se ha podido comprobar a lo largo de este estudio de caso, pero también en clave comparada con el resto de casos analizados, muchas de las intuiciones convertidas en hipótesis de investigación, han sido comprobadas, apareciendo en paralelo a las prácticas tradicionales de gestión pública y gobernanza local, nuevas prácticas innovadoras que se conducen hacia la integración de estrategias de modernización en entorno transfronterizos.

El informe sobre modernización administrativa en los concellos y câmaras del Eixo, nos abre una nueva puerta hacia planteamientos más complejos y completos de formulación y definición de modelos de mejora en las instituciones y organizaciones públicas locales. Avanza así elementos de estructura político-administrativa comunes sobre los que profundizar en los mecanismos de gestión, aprovechables de otras experiencias globales, y reproducibles a escala local, independientemente de que su territorio se encuentre en Galicia o en el Norte de Portugal.

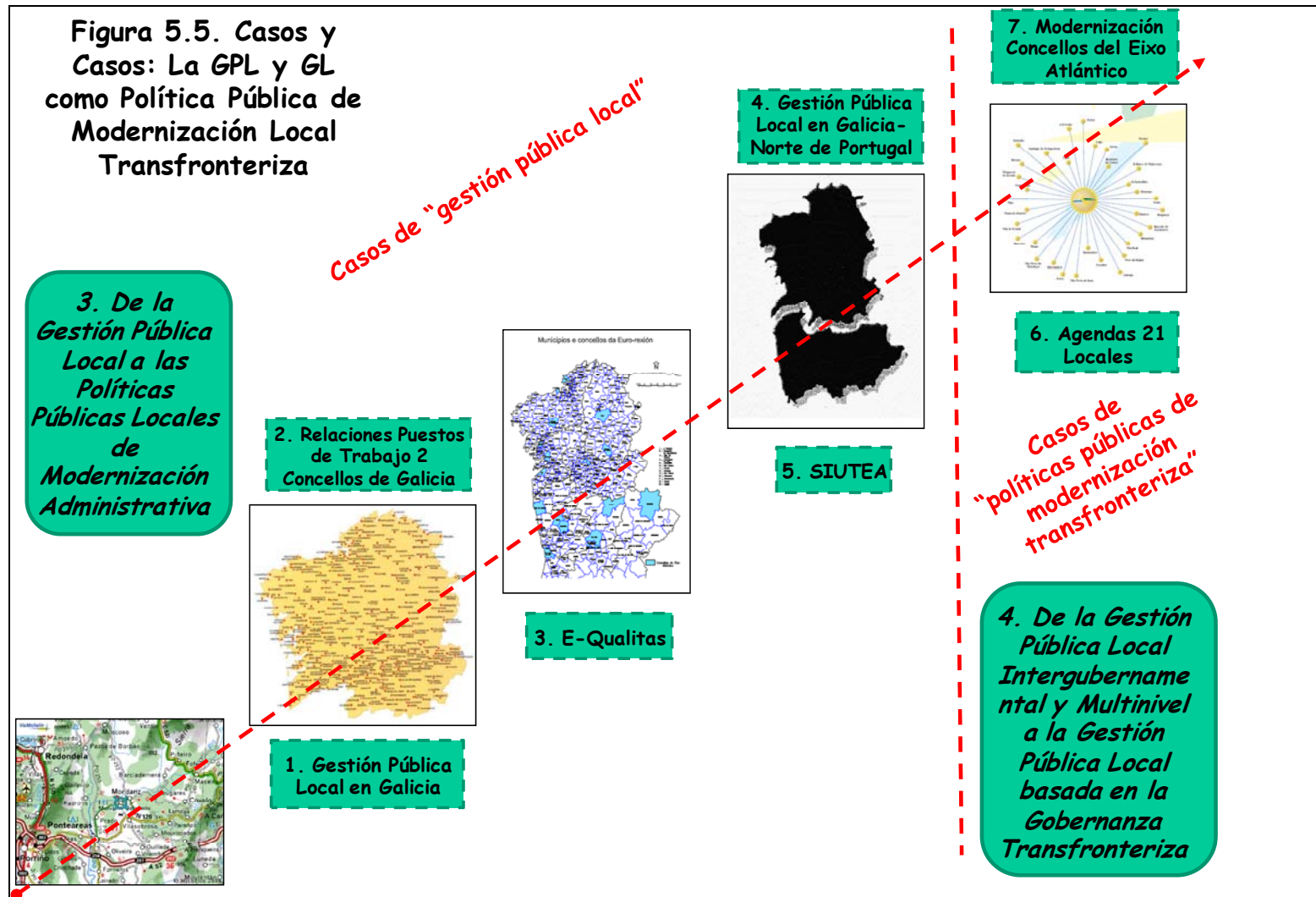
Con las Agendas Locales Digitales, estamos sin duda ante un modelo innovador de GPL y GL, tras el que sólo resta esperar a ver su evolución en forma de apoyo financiero por parte de la Unión Europea, y de implicación de cada institución local.

4. ¿Existe una GPL y GL común para los concellos de Galicia y la Região Norte de Portugal?

Y llegamos al final de la investigación, después de un largo recorrido por la gestión pública, la gobernanza y los gobiernos y administraciones locales de España, Galicia y Portugal.

Si a cualquier avezado investigador experto en temas de gestión pública, le hubieran dicho hace unos años que en poco tiempo tendría lugar un novedoso marco de gestión pública y gobernanza local en los intangibles y dispersos entornos transfronterizos, eurorregionales, es probable que hubiera tenido que responder que los modelos, las técnicas, son globales, pero su aplicación es local, desde luego en la mayoría de los concellos planteadas de forma táctica, y bajo fórmulas jurídicas asociativas clásicas.

Y tendría razón en esta respuesta, porque no es hasta hace poco tiempo el momento en el cual podemos confirmar la existencia de una suerte de GPL y GL transfronteriza, que responde a los presupuestos implementadores del *bottom-up*, impulsada por los propios municipios a través de unas estructuras de cooperación transfronteriza en red. La figura (5.5.; ver página siguiente), resume el recorrido de este nuevo escenario, que iría desde la implementación de un modelo de gestión pública en un concello gallego; hasta el diseño de una política pública de modernización en concellos de uno y otro lado de una frontera, como es el caso de Galicia y el Norte de Portugal; en medio de todos ellos, y como parte del proceso descrito, los casos que avalan nuestros planteamientos.



Fuente: elaboración propia.

Tras lo dicho, podemos concluir que bien es cierto que no estamos más que ante los albores de una política pública de modernización administrativa local de carácter transfronterizo. Pero no lo es menos, que todos los pasos que se han ido dando por parte de los actores implicados nos conducen hacia ella, conformando una suerte de buena gobernanza transfronteriza.

Mientras tanto, y como no podía ser de otra forma en virtud del principio de autonomía local, de sus capacidades de autoorganización, y de las decisiones soberanas que son tomadas en el seno de los concellos y câmaras, los gobiernos y administraciones locales de Galicia y Portugal siguen apostando por la gestión pública y por la gobernanza, como sólo un gobierno local sabe hacer.

Porque como señalaba hace dos siglos Alexis de TOCQUEVILLE (2002) "es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son para la libertad lo que las escuelas primarias para la ciencia: la ponen al alcance del pueblo, le hacen gozar de su uso pacífico y le acostumbran a servirse de ella. Sin instituciones municipales, una nación puede darse un gobierno libre, pero no tendrá el espíritu de la libertad".

CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES

1. Resumiendo el proceso del estudio

Para lograr llegar de lo general (gestión pública y gobernanza local) a lo particular (gestión de la gobernanza entre concellos de Galicia y el Norte de Portugal), la investigación sobre la gestión pública y la gobernanza local nos ha conducido en sus inicios, por la senda de la conceptualización de los elementos básicos que los caracterizan.

Se ha procedido así, porque somos de la opinión de que desconocer esta aproximación teórica, en un campo como el de la gestión pública y la gobernanza sometido a innumerables vaivenes teóricos por parte de los investigadores de las diferentes ramas del saber de las ciencias sociales, es no ser capaz de cuestionar su carácter paradigmático; y a partir de ahí, en consecuencia estar limitados para otorgarles su verdadera dimensión como conceptos "contenedor" capaces de aglutinar, bajo sus diversas acepciones, aquello que es realmente sustantivo para los ciudadanos, los electos locales y los técnicos que trabajan en sus instituciones. Hablamos de la necesidad de repensar las instituciones-organizaciones locales en clave de democracia y de eficacia, en definitiva, de plantear su sentido real como instituciones públicas en red, con la misión de fomentar la participación ciudadana y crear valor a través de la toma de decisiones y la gestión estratégica en el seno de sus departamentos.

A partir de estas definiciones, centradas en el ámbito urbano, se han procedido a contextualizar los instrumentos de gobierno y administración de las ciudades en España y Portugal, integrando la política y la administración en un todo, que ha intentado dar respuestas a las preguntas

de investigación planteadas. Es a través de ellas, auténticas guías de la investigación, desde las cuales llegamos a plantear la gestión pública y la gobernanza en entornos cercanos que van desde la OCDE y la UE, hasta España y Portugal, ámbito ibérico de definición de espacios separados (cada Estado), pero también comunes a través de la cooperación transfronteriza entre los territorios locales que se apuestan en torno a los "limes", y de los que son partícipes las Comunidades Autónomas por parte española, y las Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) por parte lusa. De una forma aún más concreta, creemos haber sido capaces de aproximarnos a la gestión y a la gobernanza local entre algunos de los gobiernos y administraciones locales gallegos y del Norte de Portugal, como ejemplo de innovación en materia de modernización, a través del estudio de las diversas iniciativas planteadas en este campo por actores locales transfronterizos, como es el caso de los que participan en la asociación Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

Pero para todo ello, hemos debido proceder a responder las preguntas, asumir una serie de proposiciones sobre cada una de ellas, plantear las pertinentes hipótesis de la investigación y comentar los resultados, que expusimos al inicio de la Tesis Doctoral y que a continuación recuperamos a modo de conclusión del trabajo de investigación.

2. Conclusiones sobre las preguntas de la investigación, las proposiciones, las hipótesis y los resultados esperados

La hipótesis general sobre la que han girado todos los esfuerzos investigadores de la presente Tesis Doctoral, contemplaba la evolución del

paradigma de la gestión pública hacia la gobernanza, que, pensamos ha quedado demostrada a través de las sucesivas críticas a la Nueva Gestión Pública y la construcción de un paradigma emergente que contemple los necesarios elementos de la política dentro de la gestión, como son los propios de la gobernanza. Lo que se contempla como la evolución de un marco teórico general, es de perfecta aplicación a la realidad de los gobiernos y administraciones locales, con especiales necesidades en ambas dimensiones (democracia y eficacia).

Sin embargo, esta evolución no se ha producido de una forma lineal (en todos los Estados y en sus diferentes niveles de gobierno), bajo el mismo modelo (en algunos casos de carácter más "neoempresarial", en otros más "neopúblicos"), con la similar intensidad (implicación política de cada uno de los actores territoriales), ni, desde luego, con idénticos resultados (incluso dentro de un Estado, se muestra una gran variedad de ejemplos de éxito y fracaso de los movimientos de cambio -reforma, modernización-, independientemente del nivel de gobierno al que se aplique).

Las razones de estas asimetrías han sido puestas de manifiesto por sucesivos informes de organismos internacionales, y por investigadores que han analizado a lo largo de los años con detenimiento, las luces y sombras de estos procesos de implementación de técnicas de gestión pública en los ámbitos intergubernamentales y multinivel. De lo que no cabe duda alguna, es de la implicación de los directivos públicos locales (electos y técnicos) en estos procesos de cambio, no en vano de ellos depende la decisión última de inicio de la política pública y el modelo de gestión. Y es que han sido los electos y los técnicos municipales los verdaderos motores de esta realidad, sometida a transformación, que es la institución local. Además, las

instituciones urbanas (casi en igual medida las rurales), han estado apoyadas en todo momento por las entidades asociativas de referencia (en el caso de España por la FEMP y en el caso de Portugal por la ANMP), las cuales se han revelado como excelentes interlocutores entre otros niveles de gobierno y los locales a la hora de hacer llegar las informaciones, los programas, las líneas de subvención necesarias para el éxito de la modernización local. Pero no sólo esto, las asociaciones han sido capaces de asumir el rol de negociación clave para que los modelos y técnicas de gestión diseñados en otros ámbitos gubernamentales (desde la UE hasta la propia administración central) recogieran los elementos sustanciales de las instituciones-organizaciones locales, de forma que las versiones finales de algunos de estos modelos y técnicas pudieran ser implementadas sin apenas cambios por las peculiaridades locales.

Llegados a este punto de las conclusiones, podemos confirmar que el elemento diferenciador de la gestión pública y la gobernanza local lo encontramos en una acción a priori sencilla, pero de gran transcendencia, como es la toma de decisión política y/o técnica de la implementación de una política pública y/o de una serie de modelos y técnicas para la mejora de los servicios públicos locales.

¿Nos ha permitido este mecanismo de decisión, en virtud del principio de autoorganización local, hablar de una gestión pública específicamente local?; ¿hemos sido capaces de confirmar que la gobernanza local, lo es en relación con otros tipos de gobernanza planteadas en otros niveles de gobierno?.

A esto dedicamos las siguientes líneas, respondiendo a cada una de las siete preguntas que se han expuesto al inicio de la investigación, concluyendo así nuestra investigación.

I. Qué es la gestión pública y la gobernanza local y cómo se analiza desde el paradigma de la Ciencia Política y de la Administración

A nuestro modo de ver, en el ámbito local y en la última década, en el marco de los procesos de reforma del gobierno y la administración local, ha tenido lugar una evolución de la teoría de la gestión pública hacia la gobernanza local, donde la eficacia ha dejado paso a la democracia, y entre ambos, a una forma más completa y compleja de entendimiento del gobierno de las ciudades. La gestión de la gobernanza local ha irrumpido con fuerza en el espacio urbano, de la mano de la Ciencia Política y de la Administración; lo que ha producido un reforzamiento de la política (dimensión democrática: "repolitización"), a la que hay que sumar una la tradicional gestión municipal, además de la redefinición del papel de lo local ("localismo") en las múltiples redes que conforman la denominada globalización (con su participación activa, en la *glocalización*).

Siguiendo este planteamiento, podemos decir que la gestión pública local sería *el instrumento a través del cual un electo y/o un técnico de un gobierno-administración local intentan transformar su institución-organización político-administrativa a través del manejo de instrumentos normativos, organizativos, de gestión y de gobernanza, destinados a introducir mejoras sostenibles en el interior de sus organizaciones, que se proyectan a la ciudadanía en forma de servicios públicos locales, desde unos resultados que conjuguen la eficacia, la eficiencia, la productividad, la*

efectividad y la legitimidad, siendo por ello percibidos de forma favorable por el conjunto de los vecinos de su municipio, ayudando así a consolidar una nueva gobernanza local.

Mientras que la gobernanza local, adaptada a los entornos transfronterizos que hemos investigado, supondría *la actuación de los gobiernos y administraciones locales en materia de coordinación de las políticas públicas estratégicas de un municipio, a través de las cuales actúa como catalizador de las redes de políticas, conectando a los actores públicos, privados y sociales en ellas interesadas, con el territorio multinivel en el cual tienen sentido estas políticas; donde el territorio tiene que ver con los espacios definidos por la cooperación territorial de la Unión Europea, con especial interés por aquellos de ámbito transfronterizo en el cual municipios urbanos y rurales colaboran para desarrollar objetivos de desarrollo y cohesión social definidos en común.*

II. ¿Existe una gestión pública y una gobernanza local específica, más allá de la definición genérica de gestión pública aplicada a todo tipo de organización pública, sea esta del nivel de gobierno que sea?

Sin embargo, esta adaptación de la gestión a la política, no se ha realizado de forma clara, desde el punto de vista teórico, ya que el sustrato sobre el que se han construido los fundamentos teóricos de la gestión pública (Nueva Gestión Pública), han tenido una debilidad académica que ha producido una crisis continua (crítica de la gestión como paradigma) en la forma de entender la gestión pública, en especial, la gestión pública local, y la política como elemento definidor de ésta (gobernanza). Decimos que de forma particular en la gestión pública local, porque al ser contingente (ámbito

político, territorial y administrativo particular para cada uno de los municipios), además de una institución numerosa, organizativamente débil, con escasos recursos y enormemente fragmentada del mapa institucional en un territorio multinivel (hablamos de Europa, pero en concreto de España), las decisiones que sobre la gestión se toman en su seno (por parte de electos y/o técnicos locales), están acompañadas de un sinfín de particularidades que la caracterizan como singular, en relación con la gestión desarrollada por el resto de niveles de gobierno.

III. Cuáles son los modelos de gestión pública y gobernanza local y qué elementos más característicos nos encontramos

Somos de la opinión de que el planteamiento anterior no puede ser respondido en abstracto. De hecho esta singularidad de la gestión pública y la gobernanza local, aparece cuando somos capaces de analizar cada uno de los modelos y técnicas de gestión a la luz de las experiencias que instituciones y organizaciones locales han sido capaces de desarrollar a lo largo de los últimos años. Las decisiones o no decisiones en materia de eficacia (también en torno a la dimensión de la democracia), señalan una forma concreta de gestión pública y gobernanza local, que deja atrás las consideraciones legales de competencias y servicios, los conceptos tradicionales de la gestión municipal, para adentrar al político y al técnico (también a los ciudadanos, organizados o no) en la acción pública, propia de las organizaciones, pero también de las instituciones. Las perspectivas de gestión "alegales" que tan intensamente han sido desarrolladas en las tradiciones anglosajonas, y que adquieren su relevancia con el auge de la Nueva Gestión Pública, cobran sentido como elementos clave de resolución de problemas, como mecanismos de creación de redes para la toma de

decisiones; lo intergubernamental, lo multinivel, irrumpe así en la gestión pública local, facilitando la aparición de las redes y la gobernanza (Nueva Gestión de la Gobernanza). Ambas perspectivas, gestión municipal y gestión pública local, son complementarias; la primera implica la base de la actuación legal en nuestros entornos continentales definidos por el derecho administrativo, la segunda, supone la aceptación de la "dimensión oculta" de la gestión intergubernamental, de la gestión relacional, donde el partenariado público-privado se generaliza, y los ciudadanos se hacen copartícipes de las decisiones y de la gestión de sus municipios.

Los modelos de gestión pública, por extensión local, serían tres: aquellos destinados a la dirección o gerencia de una institución; los que se orientan a dar apoyo al ciclo de gestión de las organizaciones; y los que tienen que ver con el desarrollo de habilidades de dirección. A estos tres grandes modelos podemos incorporar todo el elenco de técnicas "macro" y "micro", "grandes" y "pequeños" instrumentos destinados a mejorar los sistemas de producción de servicios, a orientarlos mejor, a profundizar en los mecanismos de participación ciudadana... Todos y cada uno de ellos, tienen una réplica en el ámbito local, desde la planificación estratégica de ciudad, hasta la dirección pública profesional a través de los modelos de habilitados y no electos (Ley 57/2003); desde los mecanismos de calidad (cartas de servicios en ámbitos locales, como las que se proponen a través de alguno de los proyectos europeos analizados en la investigación), hasta el marketing (por supuesto, de ciudad).

Con los modelos de gobernanza, ocurre algo similar a lo que hemos descrito sobre la gestión pública, la adaptación del paradigma al ámbito local ha sido posible gracias al análisis de las especificidades de la democracia en clave

de proximidad, de red de actores territoriales (claro está, locales), de participación ciudadana en las decisiones públicas de los ayuntamientos. Los modelos genéricos de gobernanza, son de perfecta aplicación a lo local, ya que la transparencia, la participación, la cogestión, son elementos que también se encuentran en el centro de la actuación de los políticos y técnicos municipales; aunque si cabe, en este nivel de gobierno, con mayor intensidad, dada la proximidad de los ciudadanos a los centros de toma de decisiones.

IV. ¿Son los modelos de gestión pública y gobernanza local innovadores o reproducen prácticas isomorfistas de otros niveles de gobierno?; y si resultan miméticos, ¿qué influencia tienen los modelos provenientes del Estado o de los niveles regionales de gobierno?; en consecuencia, ¿tienen lugar dentro de las organizaciones locales estrategias sostenidas de gestión pública y gobernanza en forma de políticas públicas de modernización, o simplemente resultan apuestas departamentales de mejora de la gestión y desarrollo de buenas prácticas?.

La segunda de las proposiciones que se han planteado a lo largo de la investigación, está relacionada con el cambio, como proceso de introducción de la gestión pública y la gobernanza local en los gobiernos y administraciones locales. A tal fin fue establecido el marco comparado político-administrativo de dichas transformaciones en España y en Portugal, tras lo que se procedió a exponer cuáles han sido los hitos y elementos más destacados de la reforma-modernización, y cómo estos procesos han influido en los niveles locales de gobierno. Del análisis de dicho marco (integrado a su vez en los entornos occidentales, englobados en la OCDE y la UE), podemos concluir que las iniciativas de cambio han sido similares en

todos los Estados de nuestro entorno; que tales transformaciones han sido desarrolladas en paralelo por los niveles centrales, regionales y locales, de forma que se han producido movimientos de cambio administrativo local señalados vinculados a municipios de diferentes características (en la estructura de gobierno y en la organización administrativa, además de en sus elementos territoriales y socioeconómicos), con claros signos de innovación local; aunque lo que ha predominado en España y Portugal, es el desarrollo de procesos de modernización de carácter isomorfista, impulsados por el Estado y/o por las Comunidades Autónomas (en el caso de español) y por las CCDRs (en el caso luso), y apoyados por la actuación y la legitimidad de las asociaciones de municipios.

Siguiendo con el argumento anterior, la tercera de las proposiciones diseñadas para la investigación intentaba avanzar en la dimensión del cambio, a través del planteamiento de una cuestión que ha resultado clave para nuestro objeto de estudio: la actuación pública en materia de modernización administrativa local tiene un carácter estratégico, en forma de política pública, o bien se adopta de forma táctica (modelo y técnica de gestión) por parte de los departamentos de una organización municipal. La respuesta es que aunque conviven en el seno de los gobiernos y administraciones locales españoles y portugueses ambas perspectivas (estratégica y táctica), la realidad más común en la *galaxia local* ibérica revela la apuesta de las instituciones locales por programas de gestión de carácter departamental, no transversales y orientadas a la resolución de un problema, en forma de gestión de una competencia o un servicio.

V. ¿Se puede aplicar la gestión pública y la gobernanza local a todo tipo de gobiernos y administraciones locales?, se encuentren estos en

contextos/tradiciones político-administrativos napoleónicos, anglosajones, prusianos o escandinavos, y tengan estos el tipo de dimensión territorial y organizativa que tengan.

La quinta pregunta, nos dio pie en su momento al desarrollo de una nueva proposición a través de la cual estaríamos en condiciones de ampliar los elementos definidos para la gestión pública y la gobernanza local a espacios absolutamente innovadores, como son los propios de los entornos transfronterizos. Porque somos conocedores de la gestión pública desarrollada a través de fórmulas asociativas como las mancomunidades, pero la novedad en la perspectiva aportada desde el planteamiento que hemos expuesto radica en la posibilidad de que algunos de los elementos de gestión pública local puedan ser incorporados a la práctica de las unidades, los departamentos locales de uno y otro lado de la frontera de los Estados, en este caso de España y Portugal, más en concreto de la Comunidad Autónoma de Galicia y la Região Norte de Portugal, en un marco que algunos denominan eurorregión.

En consecuencia, y tras analizar la red de actores de esta Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, hemos sido capaces de visualizar una incipiente gestión pública local de carácter transfronterizo, que, sin duda, ha aportado una nueva dimensión a la misma en forma de gobernanza multinivel (compartida por los dos Estados ibéricos) e intergubernamental (a través de la cooperación entre los niveles autonómico y regional, hispano-luso -Comunidade de Trabalho Galicia-Norte de Portugal) y los niveles locales, en sus diferentes tipos de gobierno y administración (de forma individual -municipios-, desde fórmulas asociativas tradicionales -mancomunidades-, e incluso, bajo novedosos formatos de cooperación -asociación

transfronteriza de carácter local -Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular-). Gobernanza transfronteriza es, pues, lo que encontramos a través de los sucesivos períodos de programación de los fondos comunitarios y las Iniciativas Comunitarias, con la participación de actores locales de base asociativa, también comunitaria, y a través de las sucesivas fórmulas de cooperación local en forma de candidaturas europeas; que, al fin y a la postre, han ido sedimentando la cooperación institucional, y con ella las redes de actores en materia de gestión pública local.

VI. La implementación de los modelos de gestión pública y gobernanza local en los gobiernos y administraciones locales de nuestro entorno, en la Comunidad Autónoma de Galicia y en la Região Norte de Portugal, son similares a uno y otro lado de la frontera entre España y Portugal; ¿cuáles serían sus características específicas?

Pero la gobernanza transfronteriza, como superación de la gestión pública local intergubernamental, sólo es posible reconocerla a través de las mencionadas experiencias auspiciadas por los marcos financieros y de programas comunitarios. La casuística nos deja un panorama donde es perfectamente reconocible el esfuerzo de los gobiernos y administraciones locales por entenderse, por lograr definiciones comunes de problemas de política (por ejemplo de desarrollo sostenible) y de gestión (cartas de servicios). De esta forma, podemos confirmar la existencia de prácticas de gestión similares a uno y otro lado de la *raia* gallega y portuguesa; aún más, es posible identificar procesos de definición de modelos de gestión compartidos por instituciones locales de ambos territorios fronterizos.

Las características variarán en función de la definición que cada gobierno local establezca como prioridad de gestión. O lo que es lo mismo, que los 315 concellos de la Comunidad Autónoma de Galicia y las 86 câmaras de la Região Norte de Portugal, son capaces de establecer modelos de gestión de calidad para dos mancomunidades gallegas y 3 câmaras portuguesas; definir una política pública de desarrollo sostenible entre 34 concellos de Galicia y Portugal (19 gallegos y 19 lusos); acordar el estudio de modelos de desarrollo de sistemas de información geográfico compartidos para una asociación de municipios fronterizos; desarrollar una entidad local común transfronteriza para la ejecución de servicios diversos (educación, transporte, sanidad, incluso) a través de las denominadas eurociudades (Verín y Chaves); etcétera. Todas ellas tendrían sus características específicas, sin duda, las que los equipos de políticos y técnicos determinen para cada uno de estos proyectos, y en función de la dimensión estratégica y/o táctica que deseen incorporar a cada uno de ellos, bien como institución, bien como organización.

VII. ¿Existen pautas compartidas de gestión pública y gobernanza local a uno y otro lado de la frontera entre Galicia y el Norte de Portugal?. Si esto es así, ¿se podría hablar de un modelo de gestión pública local común considerando la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, como un todo?, y ¿sería posible exportar este modelo a otras realidades transfronterizas en Europa?.

La última de las cuestiones planteadas en la investigación, está directamente relacionada con la transferibilidad de los conocimientos que toda investigación debe contener. En el caso de la gestión pública y la gobernanza local, ya transfronteriza, podemos decir que existen elementos

que nos confirman la cooperación entre concellos a uno y otro lado de la frontera surcada por el río Miño entre España y Portugal. La modernización administrativa ha sido, además, incluida en las agendas de los concellos de gallegos y lusos, e impulsada por el Eixo Atlântico y por la Federación Galega de Municipios y Provincias en el caso de Galicia, lo que confirma el interés local por el desarrollo de los procesos de cambio administrativo local.

Podría incluso darse el caso de los concellos de uno y otro lado de la frontera desarrollen un modelo común de gestión de la modernización administrativa local; cuestión que hemos analizado en el caso de los estudios que el Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular viene impulsando desde hace unos años, y que le ha llevado (como asociación) a concursar en diferentes candidaturas comunitarias a los proyectos que sobre esta materia promueve la Unión Europea, como es el caso de las Agendas Locales Digitales (fórmula específica de política pública de modernización, con base en el e-Gobierno y la e-Administración). Es aquí donde la propuesta de gestión, daría paso al diseño de una política pública de modernización común para los 34 gobiernos locales asociados al Eixo Atlântico.

De esta manera, la transferibilidad de los modelos de modernización local sería completa, porque el Eixo Atlântico, está conectado, a su vez, a otras redes de ciudades transfronterizas europeas (por ejemplo, EUROMOT), que podrían estar interesadas en este diseño, y desde las cuales pueden ser replicadas fórmulas de modernización, e incluso ampliadas a otros contextos locales de la actual Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CONSULTADA

AENOR (2004). *Informes AENOR. Certificación y Normalización. Sector Administraciones Públicas 2003*, Madrid: AENOR.

AGENCIA DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS (2007). *CAF. El Marco Común de Evaluación. Mejorar una organización por medio de la autoevaluación*, Madrid: Ministerio de administraciones públicas, pp. 1-108.

AGRANOFF, R. y McGUIRE, M. (1998). "Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, N° 8(1998): 1: 67-91.

AGRANOFF, R. (1997). "Las Relaciones y la Gestión Intergubernamentales", en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 125-170.

AGRANOFF, R. (1993). "Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías", en *Política y Sociedad*, N° 1: 87-105.

AGRANOFF, R. (1989). "Managing Intergovernmental Processes", en PERRY, J.L. (Ed.). *Public Administration Handbook*, San Francisco: Jossey-Bass, pp. 131-147.

AGUILAR, L.F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.

AGUILAR, L.F. (2003). *Problemas públicos y agenda de gobierno. Tercera Antología*, (estudio introductorio y edición), México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, pp. 5-72.

ALBA, C. (1997). "Gobierno local y ciencia política: una aproximación", en ALBA, C.R. y VANACLOCHA, F.J. (Dirs.). *El sistema político local: un nuevo*

escenario de gobierno, Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 15-36.

ABERBACH, J.D. y ROCKMAN, B.A. (1999). "Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 15: 3-17.

ALBERICH, T. (1999). "Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local. Propuestas para una gestión participativa y eficiente de lo público", en *Política y Sociedad* Nº 31: 163-174.

ALBI, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y LÓPEZ, G. (2000). *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Barcelona: Ariel.

ALKER, H. R. (1996). "Political Methodology: Old and New", en GOODIN, R.E. y KLINGEMANN, H.-D. (Ed.). *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, pp. 787-799.

ANDUIZA, E., CRESPO, I. y MÉNDEZ, M. (1999). "Metodología de la Ciencia Política", en *Cuadernos Metodológicos* Nº 28, Madrid: CIS.

ARAÚJO, J.F. y VARELA, E.J. (2006). "Teaching and Training in Public Administration and Public Management in Iberian Countries: A Comparative Approach", comunicación presentada al *European Group of Public Administration* (EGPA), Milán (Italia), 6-9 de septiembre de 2006.

ARAÚJO, J.F. (2004a). "A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade", en *Seminário Internacional Luso-Galaico, "A Reforma da Administração Pública, apostas e casos de sucesso"*, IGAP-EGAP, Braga, 18 y 19 de mayo de 2004, pp. 1-10.

ARAÚJO, J.F. (2004b). "Teorias e Modelos de Gestão Pública. Relatório da Disciplina", en *Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública*. Escola de Economia e Gestão. Universidade do Minho (sin publicar).

ARAÚJO, J.F. (2002). *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Coimbra: Quarteto Editora.

ARAUJO, J.F. (2001). "Considerações sobre o conceito de reformas administrativa", en *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. II, Nº 2: 60-63.

ARAÚJO, J.F. (2000). "Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa", en *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, Nº 1: 38-47.

ARAÚJO, J.F. (1993). *Tendências de reforma da Administração Pública na Comunidade, particularmente em Portugal*, Braga (Universidade do Minho) (dissertação apresentada á Universidade do Minho para a obtenção do Mestrado em Estudos Europeus; sin publicar).

ARAÚJO, J.F. y VILELA, M.A. (2006). "A nova gestão pública na Administração Local: O caso do Noroeste de Portugal", en *Eixo Atlântico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Nº 9: 59-80.

ARBÓS, X. y GINER, S. (1993). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.

ARELLANO, D. (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México: Fondo de Cultura Económica.

ARELLANO, D. (2002). "Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio?. Lecciones para la reforma administrativa en países como México", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Nº 23 (Jun. 2002): 1-21.

ARENILLA, M. y CANALES, J.M. (Coords.) (1999). *Gobierno y Pacto Local*. Madrid: Ministerio de la Presidencia y B.O.E.

ARMIJO, M. (2004). "Buenas prácticas de gestión pública en América Latina", en *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004: 1-18.

- AUCOIN, P. (1996). "Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos", en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Selección de textos). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado y Ministerio de la Presidencia, pp. 493-515.
- BAENA, M. (2009). "Administración Local", en REYES, R. (Ed.). *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*, México: Plaza y Valdés Editores, pp. 74-79.
- BAENA, M. (2005). *Manual de Ciencia de la Administración*, Madrid: Editorial Síntesis.
- BAENA, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración. Volumen I*. Madrid: Tecnos (cuarta edición reformada).
- BAENA, M. (1997). "Problemas políticos y administrativos de los Municipios españoles", en ALBA, C.R. y VANACLOCHA, F.J. (Dirs.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 301-319.
- BAENA, M. (1992). *Instituciones Administrativas*, Madrid: Marcial Pons.
- BAENA, M. (1988). *Curso de Ciencia de la Administración. Volumen I*, Madrid: Tecnos (segunda edición).
- BALLART, X. (2001). "Gestión pública, gestión privada e innovación", en BALLART X. *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada. Los casos de Óscar Fanjul, Pedro Fontana, Alberto Ledesma, Mercè Sala y Rafael Villaseca*, Madrid: Díaz de Santos, pp. 9-39.
- BALLART, X. (1996). "Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas", en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Selección de textos). *Lecturas Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, pp. 323-351.

- BALLART, X. y RAMIÓ, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- BALLART, X. y RAMIÓ, C. (Selección de textos) (1993a). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL. I. La evolución histórica del pensamiento organizativo. Los principales paradigmas teóricos*, Madrid: MAP.
- BALLART, X. y RAMIÓ, C. (Selección de textos) (1993b). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL. II. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*, Madrid: MAP.
- BALLESTEROS, A. y BALLESTEROS, M. (2005). *Manual de Gestión de Servicios Públicos Locales (Doctrina, Jurisprudencia y Formularios)*, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados.
- BAÑÓN, R. (2003). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid: Díaz de Santos.
- BAÑÓN, R. (1997). "Los enfoques para el estudio de la Administración pública: orígenes y tendencias actuales", en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 17-50.
- BAÑÓN, R. (1993). "La modernización de la Administración Pública española. Balance y perspectivas", en *Política y Sociedad*, Nº 13: 9-20.
- BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (1997). "La legitimidad de la Administración Pública", en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 51-75.
- BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (1996). "La productividad y la calidad. ¿Respuesta de la administración para la escasez y la incertidumbre?", en BAÑÓN, R., HALACHMI, A. y BOUCKAERT, G. (Coords.). *La productividad y la calidad en la gestión pública*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, pp. 51-66.
- BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (1996). "Evaluación de la calidad de los servicios públicos", en BAÑÓN, R., HALACHMI, A. y BOUCKAERT, G. (1996). *La*

productividad y la calidad en la gestión pública, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, pp. 171-184.

BARRAGÁN, J. (2000). *Un intento de Concreción del Paradigma de la nueva Gestión Pública*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

BARREDA, M. (2006). "Los indicadores internacionales de gobernabilidad a examen: algunos pros y contras", en *IGG*, N° 39.

BARZELAY, M. (2008). "Learning from Second-Hand Experience: Case Study Methodology for Extrapolation-Oriented Research", en <http://www.lse.ac.uk/collections/MES/people/Barzelay/Default.htm>; pp. 1-36 (búsqueda realizada el 31 de julio de 2008).

BARZELAY, M. (2003). *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México: Fondo de Cultura Económica.

BARZELAY, M. (1998). "The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue" en *Seminário Internacional A Reforma Gerencial do Estado*, Brasilia, 1998, pp. 1-28.

BARZELAY, M. y ARMAJANI, B.J. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México: Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.

BAZAGA, I. (1997). "El planteamiento estratégico en el ámbito público", en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 105-123.

BARTOLINI, S. (1993). "Metodología de la investigación política", en PASQUINO, G.; BARTOLINI, S.; COTTA, M.; MORLINO, E.; y PANEBIANCO, A. *Manual de ciencia política*, Madrid: Alianza Universidad, pp. 39-78.

- BAZAGA, I. CARRILLO, E. y DELGADO, I. (1997). "La organización de las economías públicas locales: el caso de la Comunidad Valenciana", en ALBA, C. y VANACLOCHA, F.J. (Dirs.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 415-443.
- BELTRÁN, S. (2008). "Puesta a punto de la figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial en el ordenamiento español, ¿más fácil y más difícil?", en *Eixo Atlántico. Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*, Nº 13: 23-38.
- BELTRÁN, M. (2000). "El problema de la calidad en los servicios públicos", en TRINIDAD, A. (Coord.). *Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas*, Madrid: INAP, pp. 23-36.
- BESSA (2005). "Daniel Bessa", en *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*, Nº 7: 33-36.
- BEVIR, M., RHODES, R.A.W. y WELLER, P. (2003). "Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector", en *Public Administration*, Vol. 81, Nº 1: 1-17.
- BILHIM, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*, Porto: Sociedade Portuguesa da Inovação.
- BILHIM, J. (2000). *Ciência da Administração*, Lisboa: Universidade Aberta.
- BJUR, W. y CARAVANTES, G. (1997). "La readministración en acción: la ejecución de cambios orientados al éxito", en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 219-239.
- BJUR, W. y CARAVANTES, G. (1994). *Reengenharia ó Readministração: Do Util e do Futil nos Processos de Mudança*, Porto Alegre: AGE.
- BLANCO, I. y GOMA, R. (2002). "Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias", en BLANCO, I. y GOMÁ, R.

- (Coords.). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona: Ariel, pp. 21-42.
- BOGASON, P. (2000). *Public Policy and Local Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- BORJA, J. (2003). *La ciudad conquistada*, Madrid: Alianza.
- BORJA, J. (1987). "Descentralización del Estado y democracia local", en BORJA, J. (Coord.). *Manual de Gestión Municipal Democrática*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, pp. 21-36.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Barcelona, Taurus.
- BOTELLA, J. (1999). "Gobierno local y democracia en España: Experiencias, problemas y líneas de futuro", en BOTELLA, J. (Coord.). *La ciudad democrática*, Barcelona: Ediciones del Serbal, pp. 206-222.
- BOTELLA, J. (1992). "La galaxia local en el sistema político español", en *Revista de Estudios Políticos*, Nº 76: 145-160.
- BOUCKAERT, G. (1995). "Measuring Quality", en BOUCKAERT, G. y POLLIT, Ch. (Eds.) *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*, London: SAGE, pp. 20-28.
- BOUCKAERT, G. y POLLITT, Ch. (1995). "Defining Quality", en BOUCKAERT, G. Y POLLITT, Ch. (Eds.). *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*, London: Sage Publications, pp. 3-19.
- BOURGON, J. (2007). "Responsive, responsible and respect government: towards a New Public Administration theory", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73(1): 7-26.
- BOUZAS, R. (2004). "La organización administrativa de la Xunta de Galicia: 20 años de autonomía", en *WP Institut de Ciències Polítiques i Socials*, Nº 235: 1-33.

- BOUZAS, R. (1995). *Introducción ó estudio da organización e elementos de xestión administrativa*, Santiago de Compostela: EGAP.
- BOVAIRD, T. LÖFFLER, E. y PARRADO, S. (2005). "Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 33 (Oct. 2005): 30-60.
- BOVAIRD, T., LÖFFLER, E. y PARRADO, S. (Eds.) (2002). *Developing Local Governance. Networks in Europe*, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- BOZEMAN, B. (1996). "Los fundamentos de la gestión pública estratégica", en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Selección de textos). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, pp. 379-401.
- BRACKER, J. (1980). "The Historical Development of the Strategic Management Concept", en *Academy of Management Review*, N° 5: 219-24.
- BRITO, W. (2007). "As novas tendências da cooperación transfronteiriça entre a Galiza e o Norte de Portugal", en GARCÍA, R. e LOBO, L. (Coords.). *España y Portugal. Veinte años de integración europea*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, pp. 293-306.
- BRUGUÉ, Q. (2002). "Nuevos Ayuntamientos, Concejales diferentes: Del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes", en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 7: 9-37.
- BRUGUÉ, Q. (1996). "La dimensión democrática de la nueva gestión pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 5-6: 45-58.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (2008). "Nuevas formas de gobernar: límites y oportunidades", en FLEURY, S. SUBIRATS, J. y BLANCO, I. (Eds.). *Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España*, Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 265-284.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (1998). "Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización", en BRUGUÉ, Q. y

GOMÁ, R. (Coords.). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona: Ariel Ciencia Política, pp. 15-23.

BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (1998). "Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional", en BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (Coords.). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona: Ariel Ciencia Política, pp. 25-35.

BRUGUÉ, Q., GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2002). "Conclusiones", en SUBIRATS, J. (Coord.) *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona: Diputació, Xarxa de Municipis, pp. 405-415.

BRUGUÉ, Q. y JARQUE, M. (2002). "Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica", en BLANCO, I. y GOMÀ, R. (Coords.). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona: Ariel, pp. 43-63.

BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (1996). "Introducción", en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Selección de textos) (1996). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, pp. 9-22.

CABRERO, E. (2005). "Between New Public Management and New Public Governance: The Case of Mexican Municipalities", en *International Public Management Review* (electronic journal at <http://ipmr.net>), Vol. 6, Nº 1: 76-99.

CACIAGLI, M. (1997). "El gobierno local en Europa: perspectivas comparadas", en ALBA, C.R. y VANACLOCHA, F.J. (Dirs.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 77-90.

- CAIDEN, G. (1997). "La implantación, talón de Aquiles de la reforma administrativa", en LEEMANS, A.F. *Cómo reformar la administración pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- CAÍNZOS, M. y CORRALES, J. (2008). "Una experiencia de integración de investigación y formación al servicio de la mejora de la gestión: el modelo de la Escola Galega de Administración Pública", en *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008, pp. 1-29.
- CALDERÓ, A. (1995). "Apuntes de planificación estratégica pública", Barcelona (www.estrategialocal.com).
- CALDERÓ, A. y ZAFRA, M. (2004). "El Gobierno municipal: del voluntarismo a la gobernanza", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 25.
- CAMPS, V. (1997). "Ética del Buena Gobierno", en GINER, S. y SARASA, S. (Eds.). *Buen gobierno y política social*, Barcelona: Ariel, pp. 19-24.
- CANALES, J.M. (2007). "A gobernanza urbana en España", en ROJO, A. y VARELA, E.J. (Dir.). *A gobernanza metropolitana*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, pp. 53-88.
- CANALES, J.M. (2002). *Lecciones de Administración y de Gestión Pública*, Alicante: Universidad de Alicante.
- CANALES, J.M. (2001). "Gobernabilidad y gestión pública", en OLÍAS, B. (Coord.). *La Nueva Gestión Pública*, Madrid: Prentice Hall, pp. 35-48.
- CANALES, J.M. (1999). "Nuevo entorno y perspectivas de las políticas públicas locales", en ARENILLA, M. y CANALES, J.M. (Coords.). *Gobierno y Pacto Local*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y BOE, pp. 359-386.
- CANALES, J.M. (1987). *Panorama actual de la Ciencia de la Administración*, Madrid: INAP.

- CANALES, J.M. y PÉREZ, P.L. (2002). *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*, Alicante: Editorial Club Universitario.
- CANCELA, C. (2008). "Una nueva fase en la cooperación transfronteriza: Galicia-Norte de Portugal-Agrupación Europea de Cooperación Territorial", en CANCELA, C. (Coord.). *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, pp. 157-189.
- CANCELA, C. (2005). "Un achegamento ao cadro teórico da gobernación multinivel e algún apuntamentos críticos", en PEREIRA, A.-C. y ROJO, A. (Coords.). *Multiconstitucionalismo e Multigoberno. Estados e Rexións na Unión Europea*, Santiago de Compostela: Publicacións da Cátedra Jean Monnet de la Universidad de Santiago de Compostela, pp. 57-85.
- CANCELA, C. (2001). *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza*, Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
- CANTALAPIEDRA, C. (Dir.) (2009). *Manual de apoio a cargos políticos locais*, Santiago de Compostela: Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (Xunta de Galicia).
- CARAPETO, C. y FONSECA, F. (2006). *Administração Pública. Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa: Edições Sílabo.
- CARAVANTES, G. (1984). *Administração por Objetivos. Uma abordagem sócio-técnica*, Porto Alegre: Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos.
- CÁRDENAS, F. (2007). *Planificación estratégica de las ciudades*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (versión en cd-rom).
- CÁRDENAS, F., RAMOS, L. y VARELA, E. (2008). *Desenvolvimento Sustentável do Eixo Atlântico 2013*, Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

- CÁRDENAS, F. (2006). "Agendas 21 de los Municipios del Eixo Atlántico. Una visión de futuro más sostenible", en *Eixo Atlántico. Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*, 10: 63-77.
- CARNEIRO, R. (2003). "Globalização, governança e cidadania", en SALIS GOMES, M^aT. *A face oculta da governança. Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Oeiras: INA, pp. 17-25.
- CARR, E.H. (1993). *¿Qué es la historia?*, Barcelona: Ariel.
- CARRILLO, E. (2002). "Los Gobiernos Locales", en ROMÁN, P. (Coord.). *Sistema Político Español*, Madrid: McGraw-Hill, pp. 315-338.
- CARRILLO, E. (1994). "El Gobierno y la Administración Local en el Estado de las Autonomías", en *Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración Pública* (IUOG), N^o 0695: 1-34.
- CARRILLO, E. (1991). *Gestión de los Recursos Humanos, Presupuestación y Hacienda Local en España*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- CARRILLO, E. y TAMAYO, M. (2008a). "El estudio de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 17, N^o 1.
- CARRILLO, E. y TAMAYO, M. (2008b). "El diseño de instrumentos para la evaluación de las políticas y los servicios públicos a partir de las percepciones de los ciudadanos", en Ponencia presentada al *VI Seminario de Investigación del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. Junio de 2008, pp. 1-25.
- CARRILLO, E. y TAMAYO, M. (1997). "El marketing para el Gobierno y la Administración Pública", en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 199-217.
- CARRO, A. (1960). "¿Qué es la reforma administrativa?", en *Documentación Administrativa* n^o 27.

- CATALÁ, J.V. y COSTA, E. (2006). "Gestión directa" y "Gestión indirecta", en DOMINGO, M.J. (Dir.) *Práctica de Administración Local: Formularios y Documentos. Tomo I*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 2313-2351 y pp. 2352-2372 (respectivamente).
- CENTELLES, J. (2006). *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*, Madrid: INAP.
- CERNADAS, A. y FENTANES, R. (2004). "Cultura política e participación ciudadá na Administración local en Galicia", en *Revista Galega de Administración Pública*, N° 36: 77-107.
- CERRILLO, A. (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP.
- CHAQUÉS, L. (2004). *Redes de políticas públicas*, Madrid: CIS.
- CHIAS, J. (1995). *Marketing Público. Por un Gobierno y una Administración al servicio del público*, Madrid: McGraw-Hill.
- CHRISTIANSEN, Th. y JORGENSEN, K.E. (2004). "La Gobernanza Transregional en la Nueva Europa", en MORATA, F. (Ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 369-393.
- CLOTET, M.-A. (1992). *La cooperación internacional de los Municipios en el marco del Consejo de Europa. La obra de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa*, Madrid: Editorial Civitas.
- COLINO, C. y DEL PINO, E. (2005). "Trayectorias de promoción de la participación ciudadana en los Gobiernos locales", en *VII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*, Septiembre 2005, Madrid, pp. 1-31 (en actas del Congreso).
- COLINO, C. y MOLINA, I. (2000). "Teaching Public Administration in Spain: A Review Article", en *Public Administration*, Vol. 78, N° 1: 233-250.
- COLLER, X. (2000). *Estudio de casos*, en Cuadernos Metodológicos N° 30, Madrid: C.I.S.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001). *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, Bruselas, 25.7.2001 COM (2001) 428.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (2004). *Rapport sur la Gouvernance Européenne (2003-2004)* (Document de travail des services de la Commission) Bruxelles, le 22.9.2004, SEC(2004) 1153, pp. 1-18.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2007). *Governance Statement of the European Commission*, Brussels, 30.5.2007.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2000). *Reforming the Commission, A White Paper- Part I & II*, Brussels, 5.4.2000, COM(2000) 200 final/2.

CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA (2003). "Resumo de fiscalizacións horizontais a concellos galegos: urbanismo e gastos de persoal, Área de Corporacións Locais, Memoria 2003", Santiago de Compostela: Consello de Contas de Galicia, pp. 1-27.

CORTÁZAR, J.C. y BARZELAY, M. (2004). "Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social", en *Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)*, pp. 1-69 (<http://www.lse.ac.uk/collections/MES/pdf/Barzelay%20Guia%20Metodologica%20EC%20final%20editada.pdf>).

COTARELO, R. (1994). "La Ciencia Política en España", en REYES, R. (Ed.). *Las Ciencias Sociales en España. Historia inmediata, crítica y perspectivas*, Madrid: Editorial Complutense, pp. 13-32.

COTARELO, R. (1990). *Del Estado de bienestar al Estado del malestar*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

CRESPO, J. (2001a). "Gestión pública y gestión intergubernamental en la Unión Europea", en OLÍAS, B. (Coord.). *La Nueva Gestión Pública*, Madrid: Prentice Hall, pp. 339-367.

- CRESPO, J. (2001b). "Una aproximación a la gestión pública comunitaria europea desde una perspectiva intergubernamental", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 20: 107-134.
- CROZIER, M., HUNTINGTON, S.P. y WATANUKI, J. (1975). *The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York: New York University Press.
- DAHL, R.A. y LINDBLOM, C.E. (1976). *Politics, Economics and Welfare*, Chicago/Londres: Univ. of Chicago Press.
- DANZINGER, J.N. (2008). *Understanding the Political World. A Comparative Introduction to Political Science*, New York: Pearson International Edition, pp. 18-21.
- DE ALBUQUERQUE, M., GUERREIRO, I. NOVOA, F. y POSTIGO, E. (Coords.) (2006). *Encuentros y Desencuentros Ibéricos. Tratados Hispano-Portugueses desde la Edad Media*, Lisboa: Chaves Ferreira-Publicações y Barcelona: Lunweg Editores).
- DEL PINO, E. (2004). *Los Ciudadanos y el Estado: las Actitudes de los Españoles hacia las Administraciones y las Políticas*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- DE LA ROSA, J. (2002). "Estado de la situación de experiencias de modernización y calidad en las Corporaciones Locales", en FEMP, Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas y Atento Telecomunicaciones; www.femp.es.
- DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (DESA) (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review*, New York: United Nations, pp. 1-61.
- DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (DESA) (2006). "Participatory Governance and the Millennium Development Goals (MDGs)", Publication based on the Expert Group Meeting on Engaged Governance:

Citizen Participation in the Implementation of the Developmental Goals including the Millennium Development Goals (MDGs). 1-2 November 2006, *Department of Economic and Social Affairs (DESA). Division for Public Administration and Development Management*, New York: United Nations, pp. 1-203.

DE CASTRO, J.L. (2008). "Nuevos instrumentos de cooperación transfronteriza en el espacio pirenaico: el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y la Conferencia Euro-Regional Vasco-Aquitania", en CANCELA, C. (Coord.). *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, pp. 45-72.

DE SANTIAGO, M. (2004). "¿Novos vieiros para a cidadanía e a identidade: una reflexión no marco da gobernanza multinivel?", en *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*, Nº 6: 51-60.

DICKENS, P. (1994). *Quality and Excellence in Human Services*, Chichester: John Wiley & Sons.

DIRECCIÓN XERAL ADMINISTRACIÓN LOCAL (DXAL) (2001). "Memoria Anual 2001", Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, pp. 211-219.

DOHERTY, T.L. y HORNE, T. (2002). *Managing Public Services. Implementing Changes - A Thoughtful Approach*, London: Routledge.

DOMÍNGUEZ, L. (Coord.) (2008). *Chaves-Verín: A Eurocidade da Auga. Axenda Estratéxica*, Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

DOMÍNGUEZ, L. (2008a). "La cooperación transfronteriza entre Portugal y España (1990-2006). Las estructuras de cooperación", en DOMÍNGUEZ, L. (Dir.). *A Cooperação Transfronteiriça entre Portugal e Espanha*, Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular e Instituto Financeiro para o Desenvolvemento Regional, IP, pp. 13-48.

DOMÍNGUEZ, L. (2008b). "Anexos", en DOMÍNGUEZ, L. (Dir.). *A Cooperação Transfronteiriça entre Portugal e Espanha*, Vigo: Eixo Atlântico

do Noroeste Peninsular e Instituto Financeiro para o Desenvolvemento Regional, IP, pp. 51-102.

DOMÍNGUEZ, L. (2006). "Cinquenta anos cooperando entre fronteiras na Europa (1950-2000)", en DOMÍNGUEZ, L. (Dir.). *Europa e a Cooperação Transfronteiriça*, Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, pp. 151-185.

DOMÍNGUEZ, L. (2004). "Europa e a Fronteira Luso-Galaica: História e Reencontro", en DOMÍNGUEZ, L. e VENADE, N. (Coords.). *As Euro-Regiões e o Futuro da Europa: O Modelo da Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*, Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, pp. 3-51.

DOMÍNGUEZ, L. y PARDELLAS, X. (Dirs.) (2007). *Sete Ideias para Sete Anos Decisivos. Agenda Estratégica do Eixo Atlântico*, Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

DRUDIS, A. (1999). *Gestión de proyectos. Cómo planificarlos, organizarlos y dirigirlos*, Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

ECHEBARRÍA, K. (1993). *La Administración Pública en la era del management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa*, Bilbao: DEUSTO.

ECKSTEIN, H. (1975). "Case Study and Theory in Political Science", en GREENSTEIN, F. y POLSBY, N. (Eds.). *Handbook of Political Science, Vol. 7: Strategies of Inquiry*, Reading, MA: Addison-Wesley, pp. 79-138.

EGAP (2007a). *Percepción dos cidadáns sobre a situación de Galicia e o funcionamento da Administración Autonómica. 2º Informe*, Santiago de Compostela: EGAP (<http://egap.xunta.es/biblioColec.php>).

EGAP (2007b), *Necesidades Formativas do Persoal da Administración da Xunta de Galicia. Niveis de Organización e de Posto*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública. <http://egap.xunta.es/biblioColec.php> [Último acceso: 22/07/08].

EGAP (2007c), *Necesidades formativas del personal de la Administración de la Xunta de Galicia. Nivel individual.*

<http://egap.xunta.es/fich/public46.pdf> [Último acceso: 22/07/08]

ELCOCK, H. (1996). "Problemas y reformas: estableciendo la agenda pública", en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Selección de textos). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, pp. 421-445.

ESPON (2005). *In search of territorial potentials. Midterm results by spring 2005*, pp. 1-76.

ETHERINGTON, J. (2008). "El Caso de la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo", en CANCELA, C. (Coord.). *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, pp. 75-96.

FEMP (2006). *Las situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.

FEMP-OCSP (2003). *Modelo de Ciudadanía MC-OCSP. Un Instrumento para la Evaluación de los Servicios públicos. Adaptación a la Administración Local*, FEMP-OCSP, pp. 1-66 (www.femp.es).

FEMP (2002a). "Procesos de Mejora Continua", en *Sección Técnica de Procesos de Mejora y Sistemas de Medición de la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP*, pp. 1-36 (www.femp.es).

FEMP (2002b). "Modelo Ciudadanía MC-OCSP. Un instrumento para la evaluación de los servicios públicos. Adaptación a la Administración Local, en *Sección Técnica de Modelos de Referencia de la Comisión de Modernización y Calidad*, FEMP y OCSP, pp. 1-66 (www.femp.es).

- FERNÁNDEZ, P.A. (Dir.) (2008). *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza*, Barcelona: Editorial Atelier.
- FERNÁNDEZ, C.J. (2007). *El discurso del Management: tiempo y narración*, Madrid: CIS.
- FERRIS, J. (1997). "Iniciativas locales para la prestación de servicios públicos", en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Universidad, pp. 171-198.
- FONT, J. (1999). "Definición y evaluación de la calidad en la administración municipal española: la experiencia de la década de los 90", en ARENILLA, M. y CANALES, J.M. (Coords.) (1999). *Gobierno y Pacto Local*. Madrid: Ministerio de la Presidencia y B.O.E., pp. 427-452.
- FRIEDMANN, J. (2001). *Planificación en el ámbito público*, Madrid: INAP.
- FRUTUOSO, F. (2000). "A reforma administrativa da Comissão Europeia", en VV.AA. *Moderna gestão pública. Dos meios aos resultados*, Oeiras: INA, pp. 73-84.
- FUERTES, M. (2007). "Redes inalámbricas municipales", en PARADA, R. y FUENTETAJA, A. (Dirs.). *Reforma y retos de la Administración Local*, Madrid: Marcial Pons, 287-302.
- GABINETE TÉCNICO DE CC.OO. (2005). "Descripción socioeconómica da Eurorrexión Galicia e Rexión Norte de Portugal", en *Documento nº 99*, marzo 2005, CC.OO., Sindicato Nacional de CC.OO. de Galicia, pp. 1-31.
- GALLEGO, R. y SUBIRATS, J. (2002). "El análisis del rendimiento institucional: teoría y aplicación a las comunidades autónomas", en GALLEGO, R. y SUBIRATS, J. (Eds.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: CIS, pp. 3-27.

- GARCÍA, R. (2007). "España y Portugal en la Unión Europea: La superación de la lógica westfaliana en las relaciones bilaterales", en GARCÍA, R. e LOBO, L. (Coords.). *España y Portugal. Veinte años de integración europea*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, pp. 219-233.
- GARCÍA, F. (2003). *Elementos de organización municipal*, Madrid: Dykinson, pp. 206-225.
- GARCÍA, O., SALVADOR, M. y RAMIÓ, C. (2007). *Los determinantes y la gestión de la externalización en Cataluña. Mundo local y mundo autonómico*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- GASPAR, C. (2007). "As relações entre Portugal e a Espanha da democracia à crise europeia", en GARCÍA, R. e LOBO, L. (Coords.). *España y Portugal. Veinte años de integración europea*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, pp. 169-187.
- GHERARDI, S. (1996). "Decisiones: ¿una o más teorías?", en BALLART, X. y RAMIÓ, C. (Selección de textos). *Lecturas de Teoría de la Organización Vol. II. La dinámica organizativa: últimas tendencias en teoría organizativa*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, pp. 267-312.
- GHOSHAL, S., LAMPEL, J., MINTZBERG, H. y QUINN, J.B (1991). *The Strategy Process*, Prentice Hall (second edition).
- GINER, S. y SARASA, S. (Eds.) (1997). *Buen gobierno y política social*, Barcelona: Ariel, pp. 9-18.
- GOLDSMITH, M. (1994). "Europa y las Regiones: Europa y las Ciudades", en ARENILLA, M., LOUGHLIN, J., TOONEN, T. (Eds.). *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Granada: Universidad de Granada, pp. 173-185.
- GONÇALVES, J. Dá M. (2000). "A Reforma Administrativa em Portugal: Os Primórdios, a Teoria, a Panorâmica e a Finalidade", en Instituto Superior de

Ciências Sociais e Políticas, *Reformar a Administração Pública: um imperativo*, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.

GOODMAN, P.S. y KURKE, L.B. (1993). "Estudios sobre el cambio en las organizaciones: informe sobre el estado de la literatura", en BALLART, X. y RAMIÓ, C. (Selección de textos) (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización Vol. II. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*, Madrid: MAP, pp. 441-477.

GORE, A. (1998). "Gobernar con criterio empresarial. Lecciones aprendidas de las mejores compañías de América. National Performance Review. Octubre de 1997", en *Documentos INAP*, N° 16.

GOSS, S. (2001). *Making Local Governance Work*, Londres: Palgrave.

GREENWOOD, J. y WILSON, D. (1989). *Public Administration in Britain. Today*, London: Unwin Hyman.

GRIMA, P. y TORT-MARTORELL, X. (2004). *Qualitat i Govern Local: Els Models de l'EFQM i CAF i les Normes ISO 9000*, en Síntesi, N° 8 (Diputació Barcelona): 1-62.

GUNN, L. (1996). "Perspectivas de gestión pública", en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Selección de Textos). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado y Ministerio de la Presidencia, pp. 41-55.

GUTIÉRREZ (1997). "Estructura organizativa y gestión municipal", en ALBA, C.R. y VANACLOCHA, F.J. (Dir.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 321-343.

HALLIGAN, J. (1998). "Comparing Public Service Reform in OECD Countries", en HALLIGAN, J. (Ed.). *Public Service Reform*, Canberra: University of Canberra.

HALVORSEN, Th., HAUKNES, J., MILES, I. y ROSTE, R. (2005). "On the differences between public and private sector innovation", en *Publin Report*: 1-69.

HAUKNES, J. y KOCH, P. (2005). "On innovatrion in the public sector - today and beyond", en *Publin Report*: 1 -102.

HAY, C. (1997). "Estructura y actuación", en MARSH, D. y STOKER, G. (Eds.). *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 197-213.

HENDRIKS, .F y TOPS, P. (2003). "Local public management reforms in the Netherlands: fads, fashions and winds of change", en *Public Administration*, Vol. 81, N° 2: 301-323.

HERNÁNDEZ, J. (2006). "¿Sólo lo que se puede medir se puede gestionar?", en *Dirigir Personas, AEDIPE*, N° 42: 6-17.

HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ, C. y BAPTISTA, P. (2007). *Fundamentos de metodología de investigación*, Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, pp. 21-55 y 73-95.

HILL, M. y HUPE, P. (2002). *Implementing Public Policy. Governance in Theory and in Practice*, London: SAGE Publications, pp. 160-196.

HINTZE, J. (2008). "La desorganización óptima", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 42: 131-172.

HOCKING, B. (2004). "Patrullar por la "frontera": la condición de actores de los gobiernos no centrales", en MORATA, F. (Ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 395-426.

HOFFERBERT, R.I. y CINGRANELLI, D.L. (1996). "Public Policy and Administration: Comparative Policy Analysis", en GOODIN, R.E. y KLINGEMANN, H.-D. (Eds.). *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, pp. 593-608.

- HOOD, Ch. (1996). "Racionalismo Económico en la Gestión Pública: ¿de la Administración Pública Progresiva a la Nueva Gestión Pública?", en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Selección de Textos). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado y Ministerio de la Presidencia, pp. 469-490.
- HOOD, Ch. (1991). "Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, Vol. 69, (1): 3-19.
- HOOD, Ch. (1998). *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford: Clarendon Press.
- HOOGHE, L. y MARKS, G. (2000). *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman y Littlefield Publishers Inc.
- HUGHES, O.E. (2003). *Public Management & Administration. An Introduction*, New York: Palgrave McMillan.
- HUGHES, O.E. (1996). "La Nueva Gestión Pública", en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Selección de Textos). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado y Ministerio de la Presidencia, pp. 103-132.
- HYDEN, G., COURT, J. y MEASE, K. (2003). "Making Sense of Governance: The Need for Involving Local Stakeholders", en *PNUD*, pp. 1-11.
- IGLESIAS, A. (2002). *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales*, Madrid: Ariel.
- IGLESIAS, A, DELGADO, L. y VILLORIA, M. (2005). *La participación ciudadana en las grandes ciudades*, Madrid: Dykinson.
- IGLESIAS, A. y VILLORIA, M. (2000) "Programas de Reorganización y Modernización, Administrativa: Marco Teórico y Análisis de Caso", en *Revista Vasca de Administración Pública*, Nº 56: 199-231.
- INAP (1995). "Cartas de Servicios Públicos", en *Documentos INAP*, Nº 4: 1-99.

- IZQUIERDO, M. (2001). *La Unión Europea ante las Entidades Locales y Territoriales. Políticas, Programas y Subvenciones*, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- JABES, J. y VINTER, M. (Eds.) (1995). *Public Administration in Transition*, Bratislava: The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee).
- JACKSON, J.E. (1996). "Political Methodology: An Overview", en GOODIN, R.E. y KLINGEMANN, H.-D. (Ed.). *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, pp. 717-748.
- JENNINGS, E. (2007). "Best practices in public administration: how do we know them? How can we use them?", en *Administratie SI Management Public*, 9/2007: 73-80.
- JIMÉNEZ, J.C. (2007). "Hacia unas nuevas relaciones de vecindad: España y Portugal en democracia", en GARCÍA, R. y LOBO, L. (Coords.). *España y Portugal. Veinte años de integración europea*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, pp. 189-217.
- JIMÉNEZ, R. (2006). *Directivos Públicos*, Oñati: IVAP.
- JORDANA, J. (1995). "El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Mayo-Agosto 1995, Nº 3: 77-89.
- JUANES, B. y BLANCO, J. (2001). *El Gato de Alicia. Modelos de calidad en la Administración Pública*, Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- KAMMLER, J. (1971). "Objeto y método de la ciencia política", en ABENDROTH, W. y LENK, K. (Comps.). *Introducción a la ciencia política*, Barcelona: Editorial Anagrama, pp. 13-28.
- KAUFMANN, D. KRAAY, A. y MASTRUZZI, M. (2005). *Governance Matters IV. Indicadores de Gobernabilidad para 1996-2004*, París: OCDE.

KAUFMANN, D. (2003). "Encrucijadas de Gobernabilidad", *Informe Global de Competitividad, 2002/2003*, Foro Económico Mundial (2003), *Paper del Instituto del Banco Mundial*.

KAUFMANN, G. (1996). "Solución de problemas y creatividad", en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Selección de textos). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, pp. 201-231.

KAUFMAN, H. (1993). "¿Son las organizaciones del gobierno inmortales? Puede que sí, puede que no", en BALLART, X. y RAMIÓ, C. (Selección de textos). *Lecturas de Teoría de la Organización VOL. II. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, pp. 417-437.

KEATING, M. (1994). "Regiones metropolitanas en la Comunidad Europea", en ARENILLA, M., LOUGHLIN, J., TOONEN, T. (Eds.). *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Granada: Universidad de Granada, pp. 187-201.

KENNEDY, C. (1994). *Los Gurús del Management. Ideas de los líderes más influyentes del pensamiento empresarial*, Tomos I, II y III, Actualidad Económica.

KETTL, D.F. (2000). "Public Administration at the Millennium: The State of the Field", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Nº 10: 7-34.

KETTL, D.F. (1993). "Public Administration: The State of the Field", en FINIFTER, A.W. (Ed.). *Political Science: The State of the Discipline II*, Washington: The American Political Science Association, pp. 407-427.

FRIEDMANN, J. (2001). *Planificación en el ámbito público. Del conocimiento a la acción*, Madrid: MAP.

- KHUN (2004). *La estructura de las revoluciones científicas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- KICKERT, W.J.M. (2001). "Public management reforms in western governments", en VV.AA. *A Administração Pública no limiar do Século XXI: os grandes desafios*, Oeiras: INA, pp. 91-102.
- KNOEPFEL, P., LARRUE, C., SUBIRATS, J. y VARONE, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona: Ariel.
- KOOIMAN, J. (1993). "Governance and gobernability: using complexity, dynamics and diversity", en KOOIMAN, J. (Ed.), *Modern Governance. New Government. Society interactions*, Londres: Sage Publications.
- KRANE, D. y WRIGHT, D.S. (1995). "Intergovernmental Management", Essay entry for, en SHAFRITZ, J.M. (Ed.). *The International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, pp. 1-12.
- LAGARES, N. (2000). "El sistema político de Portugal", en ALCÁNTARA SÁEZ, M. (Ed.). *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 427-451.
- LAGE, X. (2007). "Procesos y conceptos en la caracterización de las áreas rurales del noroeste peninsular", en *Papeles de Economía Española* (Economía de las Comunidades Autónomas), Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros, pp. 91-108.
- LAIZ, C. y ROMÁN, P. (2003). *Política Comparada*, Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España.
- LARA, A. de S. (2004). *Ciência Política. Estudo da Ordem e da Subversão*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- LEITE, R. y FERREIRO, J. (2001). *O Sistema Político-Administrativo Português*, Lisboa: INA.
- LEITNER, P.M. y STUPAK, R.J. (Ed.) (2001). *Handbook of Public Quality Management*, New York: Marcel Dekker.

LEMAITRE, P. y BEGOUEN-DEMEAUX, J. (1990). *Práctica de organización en los servicios administrativos*, Madrid: INAP.

LEVY, R. (2003). "Critical success factors in public management reform: the case of the European Commission", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69: 553-566.

LIPSET, S.M. (2001). "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en BATLLE, A. (Ed.). *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona: Ariel Ciencia Política, pp. 113-150.

LÖFFLER, E. (2000). "Best-Practices cases reconsidered from international perspective", en *International Public Management Journal*, N° 2: 191-204.

LÖFFLER, E. (1996). "La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la O.C.D.E.", en *Documentos I.N.A.P.*, N° 8.

LONGO, F. (2007). "Innovación en los servicios públicos: por qué, para qué y cómo", en *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (Santo Domingo, República Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007), pp. 1-14.

LONGO, F. (2007), "La Gestió Pública com a Discurs de Valors", en LONGO, F. y YSA, T. (Eds.). *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*, Barcelona: Escola d' Administració Pública de Catalunya, pp. 249-281.

LÓPEZ, L. (2006). *Relaciones Intergubernamentales en la España Democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Madrid: Dykinson.

LÓPEZ, E. (2002). *Relaciones intergubernamentales en los Estados autonómico y federal. Estudio sobre los Estados Unidos, el Estado español y el País Vasco*, Oñati: IVAP.

- LÓPEZ, L. (2000). *Modelo Europeo de Gestión de la Calidad 2000. Guía de Autoevaluación para la Administración Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid: Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado.
- LÓPEZ, J. (2000). *Servir al ciudadano: gestión de la calidad en la administración pública*, Barcelona: Gestión 2000.
- LÓPEZ, J. (1998). "Gobernar es gestionar con calidad", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 11-12: 39-51.
- LÓPEZ MIRA, A.X. (2005). "A crise do Estado en zonas transfronteirizas: Estudo de caso do Couto Mixto como modelo sociopolítico alternativo ao Estado", en PEREIRA MENAUT, A-C. e ROJO SALGADO, A. (Coords.). *Multiconstitucionalismo e Multigoberno. Estados e Rexións na Unión Europea*, Santiago de Compostela: Universidade de Santiago e Universidade de Vigo (Cátedra Jean Monnet), pp. 177-183.
- LÓPEZ MIRA, A.X. (2004a). *Introducción ó sistema político español*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións.
- LÓPEZ MIRA, A.X. (2004b). "Galaecos españois e porto galaecos: Identidades e fronteiras", en *Revista Pensamento do Eixo Atlántico*, Nº 6: 43-50.
- LÓPEZ MIRA, Á.X. (2001). "La regionalización en Portugal", en *Revista de las Cortes Generales*, 53: 112-197.
- LÓPEZ MIRA, A.X. (2000). *Un modelo de organización territorial para Galicia*, Madrid: UNED Ediciones.
- LÓPEZ MIRA, A.X. (1998). *A Galicia Irredenta*, Vigo: Edicións Xerais.
- LÓPEZ MIRA, A.X. (1996). *Territorio e democracia. Un modelo de participación democrática para Galicia, nacionalidade histórica*, Sada: Edicións do Castro.

- LÓPEZ, E., MÉNDEZ, G. y SOUTO, X.M. (2005). "Estatísticas e cartografía temática de Galiza e Norte de Portugal", en SOUTO, X.M., BOUZADA, X.M. e FIGUEIREDO, A. (Coords.). *Segundos Estudos Estratéxicos do Eixo Atlântico*, Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, pp. 159-230.
- MACKIE, T. y MARSH, D. (1997). "El método comparativo", en MARSH, D. y STOKER, G. (Eds.). *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 181-195.
- MAHOU, X.M.^a (2008). *Implementación y Gobernanza: La Política de Marisqueo en Galicia*, Santiago de Compostela: EGAP (Xunta de Galicia).
- MAHOU, X.M.^a y HEICHLINGER, A. (Coords.) (2008). *A Administración Electrónica desde unha Perspectiva Comparada*, Santiago de Compostela: EGAP.
- MAHOU, X.M.^a y VARELA, E.J. (2005). "Reforma de la administración pública central en Portugal: *governance*, recursos humanos y nuevas tecnologías", en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005, pp. 1-19 (en cd del Congreso).
- McGREGOR, E.B. (Jr.) (2000). "Making sense changing", en BRUDNEY, J.L., O' TOOLE, L.J. (Jr.) y RAINEY, H.G. (Eds.). *Advancing Public Management. New Developments in Theory, Methods, and Practice*, Washington, D.C. Georgetown University Press, pp. 127-151.
- McGREGOR, E.B. (Jr.) (1989). "Orígenes y tendencias del análisis de las políticas públicas", en *Política y Sociedad*, N° 3: 7-14.
- MAIR, P. (1996). "Comparative Politics: An Overview", en GOODIN, R.E. y KLINGEMANN, H.-D. (Eds.). *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, pp. 309-335.
- MANHEINN, J.B. y RICH, R.C. (1988). *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*, Barcelona: Alianza Editorial, pp. 67-97.

- MARANO, V. y FLORESTANO, P. (1999). "La Administración Intergubernamental: El estado actual de la disciplina", en LYNN, N.B. y WILDAVSKY, A. (Comps.). *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, México: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- MÁRQUEZ, G. (2007). *Política y gobierno local. La formación de gobierno en las Entidades locales en España*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MÁRQUEZ, G. (2006). "Las formas y tipos de gestión de las competencias de los gobiernos locales en Galicia: la dinámica de la gobernanza y el marco de las políticas públicas", en IDEGA, N° 19: 5-61.
- MÁRQUEZ, G. (2004). "Futuro e perspectivas do Goberno local en Galicia", en RODRÍGUEZ, R. (Dir.). *Os Concellos Galegos para o Século XXI. Análise dunha estruturación do territorio e do goberno local*. Vol. I, Santiago de Compostela: USC e IDEGA, pp. 423-543.
- MAUROY, P. (2002). Reorganizar la acción pública local. Informe Mauroy", en *Documentos INAP*, N° 26: 1-175.
- MAYNTZ, R. (2000). "Nuevos desafíos de la teoría de Governance", en *Instituciones y Desarrollo*, N° 7: 35-52.
- MEIXIDE, A. y DE CASTRO, A. (Coords.) (2001). *Galicia e a Rexión Norte de Portugal: un espacio económico europeo*, A Coruña: Fundación CaixaGalicia.
- MENDOZA, X. (1996). "Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España", en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Coords.). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: B.O.E.-I.N.A.P., pp. 235-261.
- MENDOZA, X. (1993). "Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa", en *EKONOMIAZ*, N° 26: 44-65.
- MENEGUZZO, M. (1997). "De la *New Public Management* a la *Public Governance*: el péndulo de la investigación acerca de la Administración

Pública, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Septiembre-Diciembre, Nº 10: 13-41.

MENY, Y. (1995). "Francia: la institucionalización del liderazgo", en COLOMER, J.M^a. (Dir.). *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*, Barcelona: Ariel, pp. 121-162.

MENY, I. y THOENIG, J-C. (1992). *Las Políticas Públicas*, Barcelona: Ariel.

METCALFE, L. (1995). "La Comisión Europea como una organización-red", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 4: 25-36.

METCALFE, L. (1996). "Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación", en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Selección de textos). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, pp. 79-100.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2006). "Guía de orientación para la realización de estudios de análisis de la demanda y de encuestas de satisfacción", Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

MINTZBERG, H. (2005). *Directivos, no MBAs*, Barcelona: Ediciones Deusto.

MINTZBERG, H. (1999). *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona: Ariel.

MINTZBERG, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*, New York: Free Press y Prentice-Hall International.

MINTZBERG, H. y WATERS, J. (1985). "Of Strategies, Deliberate and Emergent", en *Strategic Management Journal*, Nº 6: 257-272.

MOORE, M.H. (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

MORATA, F. (2007). "La costruzione istituzionale delle Euroregioni", en *Le Istituzioni del Federalismo*, Anno XXVIII, Supplemento: 7-39.

- MORATA, F. (2004). "Regiones y Gobernanza Multinivel en la Unión Europea", en MORATA, F. (Ed.). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 19-50.
- MORATA, F. (2000). "La política regional y de cohesión", en MORATA, F. (Ed.). *Políticas públicas en la Unión Europea*, Barcelona: Ariel, pp. 143-188.
- MORATA, F. (1995). "Unión Europea, administraciones públicas y mercado interno", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 4: 37-46.
- MORATA, F. y RODRÍGUEZ, P. (2008). "Los Actores de la Euro-Región Pirineos-Mediterráneo. Redes, Percepciones y Expectativas", en CANCELA, C. (Coord.). *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, pp. 99-119.
- MORO, G. (2003). "The citizen's side of governance", en SALIS GOMES, M^aT. *A face oculta da governança. Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Oeiras: INA, pp. 49-67.
- MOURA DE SÁ, P. (2003). "Determinants and constraints of Organizational Excellence in the Portuguesees Local Government", en *Seminario Internacional sobre Calidade nos Servicos Públicos: Exemplos de Boas Práticas para a Administración Pública Galego-Lusa*, 14 y 15 de mayo de 2003, Pontevedra: EGAP.
- MUÑOZ, A. (2000). "Gestión total de la calidad en la Administración Pública", en *Alta Dirección*, Nº 36: 79-84.
- MUÑOZ, A. (1999). *La gestión de la calidad total en la Administración Pública*, Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- NACIONES UNIDAS (2008). "Compendio de la terminología básica de las Naciones Unidas sobre gobernanza y administración pública", en *Comité de Expertos en Administración Pública, Consejo Económico y Social*, Naciones Unidas, pp. 1-24.

- NALDA, C. y CARRILLO, E. (1989). "De la administración de personal a la gestión de capital humano", en *Política y Sociedad*, Nº 13: 21-33.
- NATERA, A. (1998). *Percepciones y estilos de liderazgo local en la España democrática*. Tesis Doctoral (Universidad Complutense de Madrid) (<http://www.ucm.es/BUCM/tesis/19972000/S/1/S1034401.pdf>).
- NATERA, A. y VANACLOCHA, F.J. (Dir.) (2005). *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*, Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado.
- NAVARRO, F.J. (1981). "Ayuntamientos democráticos", en *Documentos y Estudios*, Nº 19, Madrid: Fundación Friedrich Ebert.
- NIGRO, F.A. y NIGRO, LL.G. (1981). *Administración pública moderna*, Madrid: INAP.
- NIETO, A. (1984). *La organización del desgobierno*, Barcelona: Ariel.
- OCEG (2007). *A Administración electrónica nos concellos galegos. 2007*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1-176 (www.ocegobservatorio.eu).
- NUNES, C. (2005). *Portugal. Sistema de Govern Local*, en Institut de Ciències Politiques i Socials, Col·lecció Món Local, 11: 5-49.
- OCDE (2006). *La modernización del Estado: el camino a seguir*, Madrid: INAP.
- OCDE (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid: BOE-MAP-Ministerio de Presidencia.
- OCHANDO, C. (1999). *El Estado del bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*, Barcelona: Ariel.
- OECD (2008). "Annual Report 2008", OECD.
- OECD (1995). *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*, en Paris: OECD.
- OECD (1999). *Benchmarking, evaluation, and strategic management in the public sector*, en Paris: OECD.

- OFFE, C. (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid: Editorial Sistema, pp. 163, 164.
- OLÍAS, B. (2002). "Las Administraciones Públicas Españolas: balance y perspectivas", en CRESPO, J. y PASTOR, G. (Coords.). *Administraciones Públicas Españolas*, Madrid: McGraw-Hill, pp. 367-393.
- OLÍAS, B. (2001). "La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública", en OLÍAS, B. (Coord.). *La Nueva Gestión Pública*, Madrid: Prentice Hall, pp. 3-34.
- OLÍAS, B. (2001). "Prólogo", en OLÍAS, B. (Coord.). *La Nueva Gestión Pública*, Madrid: Prentice Hall, pp. XI-XIV.
- OLÍAS, B. (1988). "Administración Pública", en REYES, R. (Dir.). *Terminología Científico-Social. Aproximación crítica*, Barcelona: Editorial Anthropos, pp. 18-20.
- OLÍAS, B. (1977). "La Ciencia de la Administración en España", en *Documentación Administrativa*, Nº 176: 91-110.
- OLIVEIRA, A.C. (2007). *30 anos de poder local na Constituição da República Portuguesa*, Braga: Governo Civil do Distrito de Braga.
- OLIVEIRA, J.A. (2006). *Gestão da Qualidade. Aplicação aos Serviços Públicos*, Lisboa: Escolar Editora.
- OLIVEIRA, J.A. (2004). "A gestão pública na região do Norte de Portugal", en *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*, Nº 6: 75-81.
- OLIVEIRA, J.A. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: INA.
- OLIVEIRA, J.A. (2000). "Esboço dum Novo Modelo de Análise dos Municípios", en *Caderno de Estudos Municipais*, Nº 13: 61-78.
- OLIVEIRA, J.A. (1991). *Princípios de Gestão Pública*, Lisboa: Editorial Presença.

- OLIVEIRA, J.A. y ARAUJO, J.F. (2006). "The Portuguese Public Administration", en *European Group of Public Administration*, Milan, September, 6-9, 2006, 1-33.
- OLIVEIRA, J.A. y FILIPE, A. (2003). *Legislação Fundamental de Governo Local e Administração Autárquica*, Coimbra: Coimbra Editora.
- OLMEDA, J.A. (1999). *Ciencia de la Administración, Volumen I, Teoría de la Organización y Gestión Pública*, Madrid: UNED.
- OLMEDA, J.A. y PARRADO, S. (2000). *Ciencia de la Administración. Volumen II. Los Sistemas Administrativos*, Madrid: UNED.
- ORTIZ, E. (2006). *Estrategia y gestión pública*, Madrid: Fundación Universidad Carlos III.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994). *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona: Editorial Paidós.
- O'TOOLE, L.J. (Jr.) (2000). "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2000): 2: 263-288.
- PALOMAR, A. (1998). *La organización administrativa: tendencias y situación actual*, Granada: Editorial Comares.
- PANEBIANCO, A. (1993). "Las burocracias públicas", en PASQUINO, G. (Comp.). *Manual de ciencia política*, Madrid: Alianza Universidad, pp. 365-411.
- PARRADO, S. (2002). *Sistemas administrativos comparados*, Madrid: Tecnos y Universidad Pompeu Fabra.
- PARADA, R. (2007). "La segunda descentralización. Del estado autonómico al municipal", en PARADA, R. Y FUENTETAJA, A. (Dir.). *Reforma y retos de la Administración Local*, Madrid: Marcial Pons, pp. 16-80.

- PASQUINO, G. (1993). "Naturaleza y Evolución de la Disciplina", en PASQUINO, G. (Comp.). *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Alianza Universidad, pp. 15-38.
- PASTOR, G. (2002). "Las Administraciones y Órganos Atípicos", en CRESPO, J. y PASTOR, G. (Coords.). *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw Hill, pp. 229-254.
- PASTOR, G. (2002). "Las Administraciones Mediales", en CRESPO, J. y PASTOR, G. (Coords.). *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw Hill, pp. 201-228.
- PÉREZ, P.L. (2002). "Marco Normativo General de las APE", en CRESPO, J. y PASTOR, G. (Coords.). *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw Hill, pp. 55-80.
- PETERS, B.G. (2000). "Governance and Comparative Politics", en PIERRE, J. (Ed.). *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- PETERS, B.G. (1996). "Gestionando un Estado «Vaciado»", en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Selección de Textos). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado y Ministerio de la Presidencia, pp. 405-418.
- PETERS, B.G. (1994). "El fracaso del "empresarialismo" en una sociedad empresarial: la gestión del sector público en los Estados Unidos", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 70: 283-293.
- PERRY, KRAEMER, DUNKLE y KING (1993). "Motivations to Innovate in Public Organizations", en BOZEMAN, B. (Ed.). *Public Management. The State of Art*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, pp. 294-306.
- PETERS, B.G. y PIERRE, J. (2000). *Governance, Politics and the State*, London: Macmillan.

- PETERS, B.G. y PIERRE, J. (1998). "Governance without Government? Rethinking Public Administration", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, Nº 2: 223-243.
- PETERS, T. y WATERMAN, R.H. (1982). *In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies* (disponible la versión en castellano en Ediciones Folio, Barcelona, 1986).
- PIZARRO, M. (2007). "A experiência da implementação das cartas de serviço no Município de Chaves", en *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Nº 12: 91-105.
- POLLITT, Ch. (2001). "Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform", en *Public Management Review*, Vol.3, Issue 4: 471 - 492.
- POLLITT, CH. (1993). *El gerencialismo y los servicios públicos*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- POLLITT, Ch. y BOUCKAERT, G. (2000). *Public management reform: A comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press, pp. 52-4.
- POLLITT, Ch. y BOUCKAERT, G. (1995). *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Comentary*, SAGE.
- PRATS, J. (2005). *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid: INAP.
- PUEYO, J. y PONTE, M^a T. (2007). "El espacio eurorregional Galicia-Norte de Portugal y los nuevos instrumentos de cooperación territorial", en GARCÍA, R. e LOBO, L. (Coords.). *España y Portugal. Veinte años de integración europea*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, pp. 257-292.
- RAGIN, Ch.C., BERG-SCHLOSSER, D. y DE MEUR, G. (1996). "Political Methodology: Qualitative Methods", in GOODIN, R.E. y KLINGEMANN, H.-

D. (Ed.). *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, pp. 749-768.

RAINEY, H. (1997). *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey Bass.

RAMIÓ, C. (2001). "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 21: 1-24.

RAMIÓ, C. (1999a). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Barcelona: Tecnos y Universitat Pompeu Fabra.

RAMIÓ, C. (1999b). "Corrientes Neoempresariales versus Corrientes Neopúblicas: Cultura Administrativa, Valores Públicos y Credibilidad Social. Un Planteamiento Radical", en *Instituciones y Desarrollo*, N° 5: 65-97.

RAMIÓ, C. (1999c). "La innovación en la gestión pública desde las corrientes neoempresariales *versus* la innovación en la gestión pública desde las corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social: un planteamiento radical", en *IV Congreso Nacional AECPA "Política y Comunicación en la Sociedad Global*, AECPA, Granada, pp. 1-30.

RAMIÓ, C. (1996). *Teoría e práctica do cambio organizativo na administración pública*, Santiago de Compostela: EGAP, Xunta de Galicia.

RAMOS, L. y PEREIRA, J. (1999). "Os Municípios e a Contratualização da Gestão de Serviços Locais: uma reflexão", en *Cadernos de Estudos Municipais*, N° 11-12: 71-100.

RAMÍREZ, C.A. (2004). "De las redes a la governance: una breve revisión teórica", en JUVINAO, M. y BERNAL, R. (Comps. y Eds.). *Reflexiones de la Administración Pública*, Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, pp. 57-74.

- REBELO, M. (1989). *Ciencia Política. Conteúdos e Métodos*, Coimbra: Coimbra Editorial.
- REBORDÃO, A. (2003). *O processo de mudança e o novo modelo de gestão pública municipal*, Coimbra: Livraria Almedina.
- RHODES, R.A.W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- RHODES, R.A.W. (1996). "The New Governance: Governing Without Government", en *Political Science*, Vol. N° 44: 652-667.
- REICHARD, Ch. (2003). "Local public management reforms in Germany", en *Public Administration*, Vol. 81, N° 2: 345-363.
- RIO, J.A., ROJO, A. SA, T. y VARELA, E. (2006). *A Governança na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.
- RODRÍGUEZ, R. (2005). *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*, Navarra: Thomson-Civitas.
- RODRÍGUEZ, J.M. (2002). *Las Asociaciones de entidades locales en España*, Madrid: Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Administraciones Públicas.
- ROJO, A. (2007). "Percepciones mutuas e imágenes recíprocas: España y Portugal ante el espejo", en GARCÍA, R. e LOBO, L. (Coords.). *España y Portugal. Veinte años de integración europea*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, pp. 235-252.
- ROJO, A. (2006). "La importancia de la dimensión regional para la buena gobernanza europea", en *Cuadernos Europeos de Deusto*, N° 35: 119-142.
- ROJO, A. (2005). "La gobernanza: un modelo alternativo de gestionar el conflicto", en *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*, N° 8: 5-30.

- ROJO, A. (2004). "La movilización regional y la emergencia de un sistema de gobernanación de múltiples niveles en la Unión Europea", en RUANO, J.M. (Coord.). *Política Europea y Gestión Multinivel*, Oviedo: Septem Ediciones, pp. 47-69.
- ROJO, A. (1996). *El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*, Madrid: Editorial Dykinson.
- ROJO, A. (1991). *La Regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Santiago de Compostela: Fundación Galicia-Europa.
- ROSTE, R. (2005). "Studies of innovation in the public sector, a literature review", en *Publin Report*, N° D16: 1-39.
- RUANO, J.M. (2004). "El gobierno multinivel como herramienta analítica de las políticas europeas", en RUANO, J.M. (Coord.). *Política Europea y Gestión Multinivel*, en Oviedo: Septem Ediciones.
- RUBER, X. (1997). "No les des pescado, dales caña", en *Revista de Occidente*, N° 194-195: 7-11.
- RUEDA, S. (2005). "Modelos e indicadores para ciudades más sostenibles", en SOUTO, X.M., BOUZADA, X. e FIGUEIREDO, A. (Coords.). *Segundos Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico*, Capítulo 10, Ourense: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 467-497.
- RUI (2001). *As Autarquias Locais na União Europeia*, Porto: Edições Asa.
- RUÍZ, J. (Coord.) (2006). *Guía de Evaluación. Modelo EVAM*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- SÁINZ, F. (2004). *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid: INAP.
- SALMON, Ch. (2008). *Storytelling. La máquina de fabricar historias y formatear mentes*, Barcelona: Editorial Península.

SALVADOR, M. (2001). "El Papel de las Instituciones en la Gestión de las Administraciones Públicas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 20: 1-19.

SALVADOR, M. y RAMIÓ, C. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 11-22.

SALVADOR M. y RAMIÓ, C. (2002). "La configuración de las administraciones de las comunidades autónomas: entre la inercia y la innovación institucional", en SUBIRATS, J. y GALLEGU, R. (Eds.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: CIS, pp. 99-133.

SÁNCHEZ, J.J. (2007). "La innovación como herramienta de la gestión pública y la gobernanza: una propuesta teórica", en *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (Santo Domingo, República Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007), pp. 1-17.

SÁNCHEZ, M. (2007). *Derecho de la Función Pública*, Madrid: Editorial Tecnos.

SÁNCHEZ, M. (Coord.) (2007). *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, Madrid: INAP.

SÁNCHEZ, M. (1992). "El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana", en FONT, T. (Dir.). *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas y Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, pp. 291-321.

SANCHO, D. (1999). *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y de calidad*, Madrid: Tecnos y Universitat Pompeu Fabra.

SANGUINO, R. (2006). *La competitividad de la Administración local. Modernización a través de la gestión del conocimiento*, Madrid: INAP.

- SARTORI, G. (1999). "Comparación y método comparativo", en SARTORI, G. y MORLINO, L. (Comps.). *La comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 29-49.
- SARTORI, G. (1984). *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*, México: Fondo de Cultural Económica, pp. 261-318.
- SCHEDLER, K. (2003). "Local and regional public management reforms in Switzerland", en *Public Administration*, Vol. 81, N° 2: 325-344.
- SCHEIN, E. (1993). "Definición de la cultura de organización", en BALLART, X. y RAMIÓ, C. (Selección de textos). *Lecturas de Teoría de la Organización II. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*, Madrid: MAP, pp. 373-393.
- SELLTIZ, C., WRIGHTSMAN, L.S. y COOK, S.W. (1980). *Métodos de investigación en las relaciones sociales*, Madrid: Ediciones RIALP.
- SENLE, A. (1993). *Calidad Total en los Servicios y en la Administración Pública*, Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- SHAFRITZ, J.M., RUSELL, E.W. y BORICK, Ch.P. (2009). *Introducing Public Administration*, New York: Pearson International Edition.
- SILVA, J. (2008). "Local Governments in Portugal", en *Urban Public Economics Review*, N° 9: 55-74.
- SILVA, C. (2004). "Portugal. Sistema de Gobierno Local", en *Institut de Ciències Polítiques i Socials* (Universitat Autònoma de Barcelona) y *Centro para la Innovación Local* (Diputación de Barcelona): 1-36.
- SIMON, H. (1957). *Administrative Behavior, A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*, New York: Free Press.
- SMISMANS, S. (2006). "New Modes of Governance and the Participatory Myth", en *EuroGov* N° N-06-01: 1-23.
- SOSA, F. (2008). *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid: Thomson Civitas.

- STRAFACE, F. y PAGE, M. (2008). "Hacia una economía política de los indicadores de calidad institucional", en *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008: 1-11.
- SOUTO, X.M. (Coord.) (1999). *A História no Eixo Atlântico*, Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.
- STEVENS, CH. (1995). "Decentralization: a meaningless concept?", en *Public Policy and Administration*, Vol. 10, Nº 4: 34-49.
- STIGLITZ, J.E. (2002). *La economía del sector público*, Barcelona: Antoni Bosch Editor, pp. 91-117.
- SUBIRATS, J. y TOMÀS, M. (2006). "Os gobernos locais en contornos locais e en rede. Experiencias comparadas: o caso de Barcelona", en ROJO, A. y VARELA, E. (Dir.). *A Gobernanza Metropolitana*, Santiago de Compostela: Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (Xunta de Galicia), pp. 89-128.
- SUBIRATS, J. (1997). "Gobierno local y políticas públicas. Apuntes en la España de los noventa", en ALBA, C.R. y VANACLOCHA, F. (Dir.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 405-414.
- SUBIRATS, J. (1996a). "Democracia: participación y eficacia", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 5-6: 35-44.
- SUBIRATS, J. (1996b). "Análisis de políticas públicas y gestión pública: Promesas y riesgos de una vida en común", en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Selección de textos). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, pp. 153-162.
- SUBIRATS, J. (1994). "Los estudios de Ciencia de la Administración en España", en COTARELO, R. (Dir./Coord.), "Ciencia Política y de la

Administración" (cap. 3), en REYES, R. (Ed.), *Las Ciencias Sociales en España. Historia inmediata, crítica y perspectivas*, Madrid: Editorial Complutense.

SUBIRATS, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid: MAP.

TALavera, C. (1999). *Calidad total en la Administración Pública*, Granada: CEMCI.

TAMAYO, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas", en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Universidad, pp. 281-312.

TAVARES, A.F. (Coord.) (2006). *Estudo e Ensino da Administração Pública em Portugal*, Lisboa: Escolar Editora.

TAYLOR, S.J. y BOGDAN, R. (1994). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*, Barcelona: Paidós Básica.

TAYLOR, F.W. (1987). "The Principles of Scientific Management", en SHAFRITZ, J.M. y OTT, J.S. *Classics of Organization Theory*, Chicago: Dorsey Press, pp. 66-81 (recogido en castellano en la compilación de RAMIÓ, C. y BALLART, X. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización Vol. I. La evolución histórica del pensamiento organizativo*. Los principales paradigmas teóricos, Madrid: MAP, pp. 67-85).

TOCQUEVILLE, A. (2002). *La Democracia en América*, Madrid: Alianza.

TOMPKINS, J.R. (2005). *Organization Theory and Public Management*, Belmont: Thomson Wadsworth, pp. 1-8.

TOÑA, F. (Coord.). (2007). *Informe. Estatuto Básico del Empleado Público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo*, Oñati: IVAP.

TREIB, O., BÄHR, H. y FALKNER, G. (2005). "Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification", en *European Governance Papers*, (EUROGOV), Nº N-05-02: 1-22.

TRINIDAD, A. (Coord.) (2000). *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*, Madrid: INAP.

UN (2007). "Estado de preparación de la documentación de la Quinta Comisión para el sexagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General", en *Asamblea General A/C.5/62/L.1*, (28-IX-07), pp. 1-29.

UNPD (2005). *UNDP project on Pro-Poor and Gender Sensitive Governance Indicators for Policy Reform. Frequently Asked Questions (FAQ)*, UNDP.

UNDP y EUROSTATS (2005). *Governance Indicators: A user's Guide*, New York: UNDP.

VALLÈS, J.M^a (2006). *Ciencia Política. Una Introducción*, Barcelona: Ariel.

VANACLOCHA, F.J. (1997). "Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral", en ALBA, C.R. y VANACLOCHA, F.J. (Dir.). *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y B.O.E., pp. 275-299.

VENADE, N. (2006). "Os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial. Novo Instrumento Jurídico da Cooperação entre Entidades Regionais e Locais na União Europeia", en DOMÍNGUEZ, L. (Dir.). *Europa e a Cooperação Transfronteiriça*, Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, pp. 187-217.

VENADE, N. (2004). "Galiza-Norte de Portugal: A Euroregião Necessária", en DOMÍNGUEZ, L. y VENADE, N. (Coords.). *As Euro-Regiões e o Futuro da Europa: O Modelo da Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*, Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, pp. 53-88.

VILLORIA, M. (2005). "El liderazgo en las organizaciones públicas: problemas metodológicos y éticos", en NATERA, A. y VANACLOCHA, F.J.

- (Dirs.). *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*, Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 181-212.
- VILLORIA, M. y DEL PINO, E. (1997). *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid: Tecnos.
- VILLORIA, M. (1997). "Modernización Administrativa y Gobierno Postburocrático", en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 77-103.
- VILLORIA, M. (1996). *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, Madrid: MAP-BOE.
- VILLORIA, M. (1996). "La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia", en VV.AA. *Juntando piezas: unas propuestas de cambio al servicio de la democracia*, Madrid: INAP, pp. 375-386.
- VV.AA. (2007). "Galicia y Norte de Portugal. Claves económicas de una eurorregión", en *Papeles de Economía Española* (Economía de las Comunidades Autónomas), Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros.
- VV.AA. (1992). *La Formación para Directivos para la Modernización de la Administración Pública*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- WALDO, D. (1948). *The Administrative State*. New York: Ronald Press.
- WEBER, M. (1922). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (primera reimpresión argentina, 1992), pp. 716-753.
- WEIMER, D.L. y VINING, A.R. (1999). *Policy Analysis. Concepts and Practice*, New Jersey: Prentice Hall, pp. 112-143.
- WILSON, W. (1887). "The Study of Administration", in *Political Science Quarterly*, Vol. 2: 1-55, en SHAFRITZ, J.M. y HYDE, A.C. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas

y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica, pp. 73-96.

WRIGHT, D.S. (1997). *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*, México: Fondo de Cultura Económica.

XUNTA DE GALICIA (2008). *A Reforma da Función Pública Galega*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

XUNTA DE GALICIA (2001). *La Evaluación del Rendimiento en las Administraciones Públicas: La experiencia de la Xunta de Galicia*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

YNTEMA, P. (1996). "La Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público", en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Selección de textos). *Lecturas Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, pp. 301-319.

YSA, T., CORTADA, M^a y CRUSELLAS, E. (Coord.) (2003). "Criterios para detectar buenas prácticas locales", en *Document Pi i Sunyer*, N° 25: 1-37.

ZEISEL, F. (1990). *Dívalo con números*, México: Fondo de Cultura Económica.

ZURBRIGGEN, C. (2005). "Competitividad y transformación estatal: ¿Eficiencia o legitimidad democrática?. Una tensión no resuelta", en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005, pp. 1-16.

ÍNDICES DE CUADROS, FIGURAS Y GRÁFICOS

Cuadros

- Cuadro N° 1: "Una de las Posibles *Galaxias* Político-Administrativas (España)"
- Cuadro N° 2: "Secuencia de Investigación de la Tesis Doctoral: Sobre las Preguntas, Hipótesis de la Investigación y las Variables y Técnicas Empleadas"
- Cuadro n° 3: "Estudios de Casos para el Análisis de la GPL y GL en los Concellos de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal"
- Cuadro N° 4: "Tipos, ámbitos y contenidos de las reformas locales en Europa"
- Cuadro N° 5: "Modelos de Producción y Provisión de Competencias y Servicios Públicos Locales"
- Cuadro N° 6: "Modelos de Organización Municipal"
- Cuadro N° 7: "Fórmulas de Prestación de Servicios Públicos"
- Cuadro N° 8: "Gobernanza en Acción: Programas y Medición"
- Cuadro N° 9: "Principales elementos territoriales, institucionales, políticas y administrativas de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal"
- Cuadro N° 10: "Comparativa Contexto Socioeconómico y Demográfico en los Documentos POCTEP y PECGNP"
- Cuadro N° 11: "Mintzberg y Ramió, Dos Propuestas sobre una Estructura Común de Análisis para los Actores de la Cooperación Territorial"
- Cuadro N° 12: "Proceso de creación de la AECT Galicia-Norte de Portugal"
- Cuadro N° 13: "Fuentes Normativas del POCTEP, 2007-2013"

- Cuadro Nº 14: "Entrevistas y Preguntas de Contexto para la GPL y la GL en Galicia y el Norte de Portugal (2004-2005)"
- Cuadro Nº 15: "Similitudes y Diferencias de las Metodologías de Estudio de Casos de RAMIÓ (1996) y GPL y GL (2004-2008)"
- Cuadro Nº 16: "Reuniones Comisiones A21Eixo 2003-2006"
- Cuadro Nº 17: "Reuniones de los equipos de trabajo del Eixo en materia de A21Eixo"
- Cuadro Nº 18: "Evolución de las Comisiones y Contenidos de Modernización Administrativa"
- Cuadro Nº 19: "Participación de los Concellos Gallegos del Eixo en las Comisiones Delegadas dedicadas a la Modernización de la Administración"
- Cuadro Nº 20: "Participación de los Concellos Portugueses del Eixo en las Comisiones Delegadas dedicadas a la Modernización de la Administración"
- Cuadro Nº 21: "Número y perfiles de los asistentes a las Comisiones Delegadas implicadas en la modernización administrativa del Eixo Atlántico"

Figuras

- Figura 2.1.: "Conceptualización Gestión Pública y Gobernanza Local en España y Portugal (I)"
- Figura 2.2.: "Conceptualización Gestión Pública y Gobernanza Local en España y Portugal (II)"
- Figura 2.3.: "Modernización y Gestión Pública Local como Proceso de Toma de Decisiones"
- Figura 2.4.: "Evolución de los Tipos de Organización Privados y Públicos, de Producción y Servicios, en Comparación con una de las Técnicas Gerenciales: la Calidad"
- Figura 2.5.: "Modelos y Técnicas de Gestión Pública Local: Consideraciones desde la Contingencia"
- Figura 3.1.: "Correlación Capítulos, Esquema de Investigación y Enfoques Teóricos (Capítulo III)"
- Figura 3.2. "Modelos y Técnicas de Gestión de la Calidad en España y Portugal"
- Figura 4.1.: "Correlación Capítulos, Esquema de Investigación y Enfoques Teóricos (Capítulo IV)"
- Figura 5.1.: "Correlación Capítulos, Esquema de Investigación y Enfoques Teóricos (Capítulo V.1)"
- Figura 5.2.: "Correlación Capítulos, Esquema de Investigación y Enfoques Teóricos (Capítulo V.2)"
- Figura 5.3.: "Casos Prácticos Tesis Doctoral: Elementos de Análisis para la GPL y GL en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal (I)"
- Figura 5.4.: "Casos Prácticos Tesis Doctoral: Elementos de Análisis para la GPL y GL en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal (II)"

- Figura 5.5.: "Casos y Casos: La GPL y la GL como Política Pública de Modernización Local Transfronteriza"

Gráficos

- Gráfico 1.: "Participación de los Concellos Gallegos del Eixo en las Comisiones Delegadas que abordan la Modernización de la Administración"
- Gráfico 2.: "Participación de los Concellos Portugueses del Eixo en las Comisiones Delegadas que abordan la Modernización de la Administración"